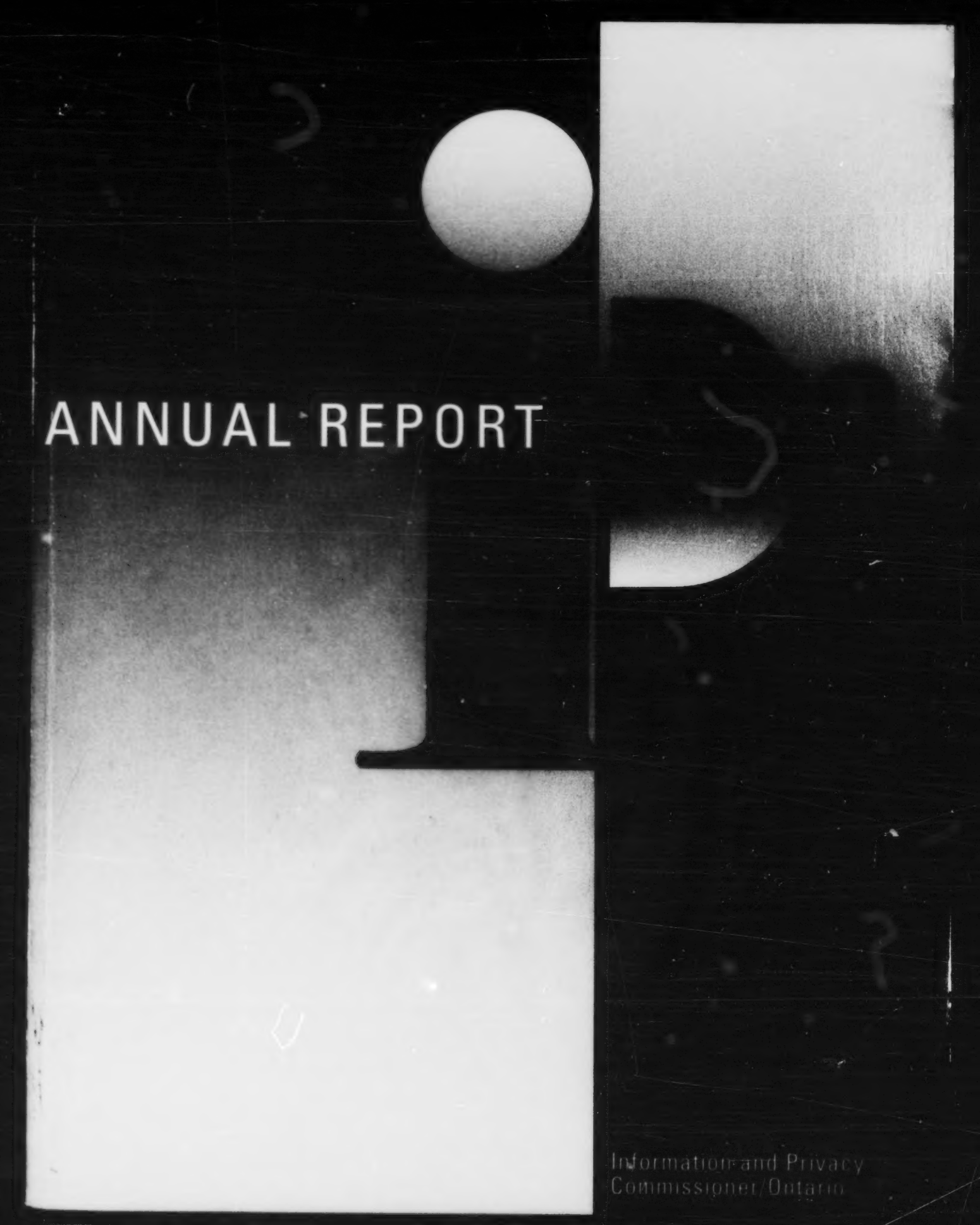

ANNUAL REPORT
Information and Privacy
Commissioner/Ontario

INFORMATION AND PRIVACY
COMMISSIONER/ONTARIO

ANNUAL REPORT
1990

92-00482/

ISSN 0847-0634

The contents of this annual report are printed on recycled paper. The report was desktop published by IPC staff.

Information and Privacy
Commissioner/Ontario
Commissaire à l'information
et à la protection de la vie privée/Ontario

June 18, 1991

The Honourable David Warner, M.P.P.
Speaker of the Legislative Assembly

Dear Sir:

Pursuant to section 58 of the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987*, as amended, we have the honour to present the Annual Report of the Information and Privacy Commissioner/Ontario for the year ending December 31, 1990.

Yours truly,

Tom Wright
Commissioner

Ann Cavoukian
Assistant Commissioner

Tom Mitchinson
Executive Director

80 Bloor Street West,
Suite 1700,
Toronto, Ontario
M5S 2V1

Fax: 416 965-2983
1-800-387-0073
Tel: 416 326-3333

TABLE OF CONTENTS

Executive Committee's Message 1

Mandate 3

Organization
- Commissioner 4
- Assistant Commissioners 4
- Executive Director 4
- Committees 4
- Departments 5
5

Practices and Procedures
- The Appeal Process 8
- The Compliance Function 8
- Policy Development 9
- Outreach 10
13

Measuring the *Act*'s Effectiveness 14
- Summary of the Nature and Ultimate Resolution of Appeals 14
- Statistics Relating to Requests Received by Ministries and Agencies 15

Tables 1 to 16 18

Statistics Relating to the Appeal Process 39

Tables 17 to 25 42

Compliance with the *Act* 52

Commissioner's/Assistant Commissioners' Recommendations 56

Section 59: Other Activities 57
- Three-year Review 57

Appendices 59
- Appendix A: Organization Chart
- Appendix B: Financial Statements 1990-91

EXECUTIVE COMMITTEE'S MESSAGE

In the three years since the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987* (the *Act*) came into effect in Ontario, a number of changes have taken place across the government and in the Office of the Information and Privacy Commissioner (IPC).

One significant change at the IPC was the revision of the agency's organizational structure. In the fall of 1989, the IPC conducted a review of its organizational set up, to ensure that administrative and operational practices could effectively respond to the increased demands of administering the *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1989*, when Ontario's access and privacy scheme extended to cover municipal institutions on January 1, 1991.

A major reorganization of the agency was completed early in 1990, and details are outlined later in this Annual Report. These changes will make it possible for the agency to effectively and efficiently address its multiple mandates in relation to both the provincial and municipal levels of government.

Another significant change for the IPC was the departure, in April of 1990, of the first Information and Privacy Commissioner, Sidney B. Linden. Mr. Linden, now Chief Judge of the Ontario Court of Justice (Provincial Division), oversaw the establishment of the IPC, and was instrumental in developing strong working relationships with provincial ministries, agencies, boards and commissions. His efforts contributed significantly to the evolution of the IPC into a mature, experienced organization.

Another change witnessed by the IPC over the past three years was the way in which provincial ministries and other government institutions responded to their responsibilities under the *Act*. Freedom of information and privacy issues are being addressed with a growing sensitivity and skill, and it is gratifying to note the very high percentage of appeals being settled through the mediation process. Government institutions are to be commended on their level of co-operation with the Commissioner's Office, and their commitment to the principles of the legislation.

Co-operation from staff at the Freedom of Information and Privacy Branch of Management Board of Cabinet has also been excellent over the past three years. Furthermore, the continuation of our positive working relationship with the many Freedom of Information and Privacy Co-ordinators across the provincial government has been a critical component in the success of the province's access and privacy scheme.

During 1990, the IPC made significant progress in a number of access and privacy-related fields. Working with Management Board of Cabinet, we delivered a training package to many municipalities and schools boards across the province, in order to assist them in preparing for the municipal legislation.

We were also involved in preparing for the three-year review of the provincial legislation by the Standing Committee on the Legislative Assembly. We spent considerable time and energy researching and identifying proposed amendments for presentation to the Standing Committee. In addition, we completed briefing material on various issues and a number of policy and research papers.

We were successful in meeting our objective of raising the profile of privacy-related issues in 1990. **HIV/AIDS: A Need for Privacy** was released during 1990, and included our recommendations regarding anonymous testing, non-nominal reporting and partner notification. It is gratifying to note that our recommendations are being translated into government policy.

We also made our views known to the government regarding its proposed use of the new Ontario health number, which was developed to replace the OHIP number. The IPC was effective

in sensitizing the government to the need for legislation to control the uses of the new health number in both the public and private sectors. The Ministry of Health accepted our privacy-related concerns, and introduced the *Health Cards and Numbers Control Act* to address them.

Future projects to be undertaken in 1991 will include our work with the provincial government to address transborder data flow issues currently under consideration by the European Community, and an increased focus on workplace privacy concerns. We also intend to carefully monitor the new *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1989,* in order to respond to the unique issues which will undoubtedly arise.

Implementation of the municipal *Act* on January 1, 1991, together with ongoing activities related to the provincial legislation, make it both clear and vital that those of us involved in access and privacy issues must continue to have a strong commitment to the principles of freedom of information and protection of individual privacy. The challenges facing us are significant, but the opportunities to foster change in attitudes towards open government and privacy protection are exhilarating and will guide us in discharging our responsibilities in the upcoming year.

MANDATE

From a set of principles enunciated by the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy (the Williams Commission) in the early 1980s, the concepts of access to government-held information and protection of personal privacy have been codified in Ontario's *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987*. Chief among these principles is the integration of both concepts in the same statute.

One of the challenges facing the Information and Privacy Commissioner is to uphold the separate values of privacy and access and strike the proper balance, when necessary, between the public's right to know and an individual's right to confidentiality of personal information.

The *Act* requires heads of all provincial government institutions to make initial determinations regarding the proper application of the law. However, the *Act* also recognizes that these decisions are sometimes difficult and complex, and that, in the words of the *Act*: "decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government." The *Act* gives this responsibility to the Commissioner, and to ensure his/her independence, the Commissioner is made an Officer of the Legislature, reporting directly to the Assembly.

One of the Commissioner's key functions is to receive and consider appeals from members of the public who have been refused access to government of Ontario general records, or have been denied access to their own personal information. Any decision made by a head under the *Act* may be appealed to the Commissioner.

The *Act* also recognizes that the adequate protection of personal privacy is contingent on government institutions conforming to certain standards regarding the collection, storage, use, dissemination and ultimate disposal of personal information. The Commissioner is responsible for ensuring adherence to the standards set out in the *Act* and its regulations. If, as the result of an investigation, the Commissioner finds that a government institution's personal information practices contravene the *Act*, he/she is empowered to order the institution to cease a collection practice, or to destroy records containing personal information.

The *Act* also gives the Commissioner an advisory role. Whenever a piece of proposed legislation or a new government program includes provisions with privacy protection implications, the Commissioner can offer comments.

Experience in other jurisdictions indicates that the effectiveness of the rights granted under freedom of information and privacy legislation is directly related to the public's knowledge of those rights. To ensure public awareness, Ontario's Commissioner is authorized to conduct public education programs and provide information on the Commissioner's role and activities.

The Commissioner can also conduct research on any matter relating to the purposes of the *Act*. Because we live in what can accurately be characterized as "the information society", innovative technologies continue to expand the role of information as a commercial, scientific and social decision-making tool. Although there are widely accepted benefits to this kind of technological advancement, the *Act* recognizes the need to carefully monitor and assess the impact these changes will have on personal privacy and access to information.

Finally, the *Act* recognizes the value of active public participation in the implementation of rights established by law, by allowing members of the public to make complaints and express opinions of the Commissioner regarding the operation of the legislation.

ORGANIZATION

As noted in our 1989 Annual Report, in the latter part of 1989, the Office of the Information and Privacy Commissioner conducted a review of its administrative and operational arrangements to determine the need for any changes required to respond to the agency's expanded municipal mandate in 1991. The following is an outline of the organizational changes which were implemented in 1990.

The overall objective of the reorganization was to make the IPC more effective in carrying out its multiple mandates. The changes affected all departments in the IPC, and was conducted on the premise that:

- increased effectiveness could be achieved by creating distinct units in the agency responsible for certain functions or mandates of the IPC; and
- overlapping matters between departments and any necessary operational co-ordination could be achieved through specialized committees.

Commissioner

During the first two years of its operation, it became increasingly evident that, as the IPC grew, and as the various mandates of the IPC at the provincial and municipal levels became operational, the Commissioner would need to devolve responsibility for running the day-to-day operations of the agency. Accordingly, an Executive Director and two Assistant Commissioners were appointed as an Executive Committee for the IPC, and each person was given clearly defined roles and functions.

As a result of these changes, the Commissioner would be able to assume the role of agency Chairperson, providing overall corporate direction for the IPC; devoting greater time to communicating with the public and affected constituencies; and taking a lead role in determining the future direction of the organization. The Commissioner would, however, continue to be accountable for all the decisions made by the agency.

Assistant Commissioners

Commensurate with strengthening the role of the Commissioner, two Assistant Commissioners were appointed with delegated authority to perform various functions given to the Commissioner by the *Act*. The Assistant Information Commissioner was given authority to consider appeals from the public and to dispose of those appeals by issuing orders. The Assistant Information Commissioner is assisted in this role by an Inquiry Review Officer who is seconded on a one-year basis from the Appeals department.

The Assistant Privacy Commissioner was delegated the authority to examine privacy-related issues, including investigating complaints and conducting reviews of privacy-related issues; deciding matters relating to the destruction of personal information collections, or the cessation of collection practices; and authorizing institutions to collect personal information other than directly from the individual concerned.

Both Assistant Commissioners are also involved in the determination of policy matters that fall within the mandate of the IPC. The Assistant Information Commissioner is a member of the Executive, Appeals Operations, and Policy Committees; and the Assistant Privacy Commissioner sits as a member of the Executive, Compliance Operations, and Policy Committees.

Executive Director

The Executive Director has delegated authority and responsibility for the day-to-day operation and administration of the IPC. The seven agency departments all report through the Executive Director. The Executive Director chairs the Management, Appeals Operations and Compliance Operations Committees, and is a member of the Executive and Policy Committees.

Committees

Part of the reorganization of the agency involved the restructuring of existing committees and the creation of several new ones. In total, the IPC has five committees: the Executive Committee, the Management Committee, the Policy Committee, the Compliance Operations Committee and the Appeals Operations Committee.

The Executive Committee serves as the central decision-making body for the agency, and provides direction to the various operational and policy committees.

The Management Committee acts as an information-sharing body for the organization's department heads, and develops administrative policies for consideration by the Executive Committee.

The Policy Committee has the mandate to address external policy issues, and to determine the agency's strategic and operational plans.

The Compliance Operations and Appeals Operations Committees are also decision-making bodies, designed to deal with the internal policy and operational issues relating to these core functions of the IPC.

Departments

The number and, in some cases, functions of departments within the IPC, were restructured as a result of the reorganization. The department breakdown reflects the functional mandates of the IPC.

Appeals

The Appeals department is responsible for processing appeals filed under the *Act*. These appeals may relate to denial of access to general records, third party information, or personal information, or to the denial of requests to correct personal information held by the government.

Appeals staff deal directly with appellants and institutions in an attempt to mediate settlements of issues arising from appeals, and also handle cases which proceed to the inquiry stage of the appeals process.

The department consists of a Director, three Supervisors, 12 Appeals Officers, a Registrar of Appeals, a secretary, and a clerical assistant.

Compliance

The *Act* requires that Ontario government institutions adhere to certain standards and practices intended to protect the integrity of personal information in the custody and control of these institutions. The Compliance department is primarily responsible for ensuring that provincial institutions comply with the various privacy provisions of the *Act*.

Investigations are conducted when issues arise, either in the context of an appeal, or as a result of a complaint from a member of the public. The department also conducts reviews which involve the investigation and analysis of institutions' information management practices as they relate to the protection of personal information. Finally, the Compliance department monitors government policies dealing with the collection and disposal of personal records, and provides advice and consultation on the privacy implications of existing or proposed computer systems in various government institutions.

The department consists of a Manager, two Compliance Supervisors, three Compliance Officers, and three Compliance Investigators.

Strategic Planning and Policy Development

This department co-ordinates long range planning for the IPC, and is responsible for policy development issues that arise either:

- in the context of providing advice and comment regarding the privacy implications of proposed legislative schemes or government programs;
- in response to internal requests for policy advice;
- as a result of research conducted on the purposes of the *Act*; or
- as the outcome of the strategic planning process.

The department consists of a Manager and two Policy Development Officers.

Legal Services

The Legal Services department provides opinions and other legal services for the agency. Duties include:

- providing legal opinions to Appeals Officers and Compliance staff on issues arising in the context of appeals, investigations and reviews;
- the analysis of comparative legislation in other jurisdictions;
- reviewing relevant court decisions;
- preparing commentaries on emerging information and privacy issues; and
- providing legal advice and support to all agency departments.

The department consists of a Director, a Senior Legal Counsel, four Legal Counsel, and a secretary.

Research and Systems

The Research and Systems department provides support for various aspects of the agency's mandate, in the areas of research, program evaluation, computer systems and office systems.

Staff of the department are responsible for analyzing and reporting on data relating to requests and appeals compiled under the reporting requirements of the *Act*. Staff also administer and provide ongoing support for an electronic tracking system designed to assist institutions in tracking and reporting on requests.

The computer network used by all IPC staff was upgraded during 1990, and additional equipment and software was acquired to accommodate the expansion of the agency. Staff are responsible for ongoing maintenance and user support, as well as training for all office systems applications.

The department is headed by a Manager, and consists of three Research Officers, an Office Systems Supervisor, a Word Processing Operator, a Systems Administrator and a Systems Programmer/Analyst.

Communications

The Communications department is responsible for IPC outreach and public education programs. During 1990, staff of the department were involved in training local government officials in preparation for implementation of the *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1989*. These training sessions were conducted in conjunction with the Management Board of Cabinet.

The department is also responsible for media liason, handling all information inquiries from members of the public, preparing information materials, and French Language Services.

The department is made up of a Manager, a Senior Communications Officer, a Communications Officer, and an Information Officer.

Administration

The Administration department provides various support services to the IPC, including human resources management, purchasing, facilities management, office leasing and security. The department supervises the recruitment of new staff for all agency departments, and has responsibility for all financial matters at the IPC, including preparing, administering and monitoring the agency budget.

The Administration department also acts as the IPC's principal contact with the various departments of the Office of the Assembly, and the Board of Internal Economy.

A Manager heads the department, which includes three Administration Officers, four clerical assistants and a receptionist.

PRACTICES AND PROCEDURES

The Appeal Process

The IPC's 1988 Annual Report described some of the special features of the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987*, (the *Act*) including the provisions that the *Statutory Powers Procedures Act* does not apply to the Commissioner's appeal procedures. This provision, however, does not mean that the Commissioner has absolute discretion in determining how to process appeals. Section 52 of the *Act*, in addition to setting out the powers of the Commissioner during an inquiry, also contains several provisions relating to the procedural rights of persons participating in an inquiry.

For example, anyone involved in an inquiry may be represented by counsel or an agent. The appellant, the head and any person affected by the outcome of an appeal must also be provided with notice of the inquiry and afforded an opportunity to make representations to the Commissioner. The form of the representations is, however, left to the discretion of the Commissioner. Section 52 also provides that no person is entitled to be present during, to have access to, or to comment on representations made to the Commissioner by any other person. One reason for this provision is that access to representations could reveal information about the record which is the subject of the appeal. The section also permits an inquiry to be conducted in private, at the Commissioner's discretion.

The *Act* gives the Commissioner considerable latitude in devising procedures which will necessarily be shaped by the special nature of the issues and the kinds of decisions the Commissioner is required to make. Apart from the procedural rights mentioned above, and the requirement that following unsuccessful mediation, an appeal shall proceed to an inquiry, the *Act* is largely silent as to how the appeal process should work and what procedures the Commissioner should employ. While the procedures followed during the appeal process will continue to evolve as the IPC gains more experience, they will always be guided by the overall principle of fairness.

What follows is an outline of the appeal process, from the mediation stage through to an inquiry and a binding order.

Subsection 50(1) of the *Act* gives a person who has made a request for access to general records, personal information, or correction of personal information, the right to appeal any decision of a head under the *Act* to the Commissioner. A third party who has been given notice of a request for access to general records or to personal information also has a right of appeal to the Commissioner.

The requester has 30 days after notice of the decision is given by the head to file a written notice of appeal with the Commissioner. After an appeal is filed, the head of the institution and any affected persons are notified of the appeal.

It is the Commissioner's practice to attempt to mediate all appeals, although in certain cases an appeal could proceed directly to an inquiry. As soon as an appeals file is opened, an Appeals Officer is assigned to the case. Where access to a particular record is in dispute, the Appeals Officer will review the record and attempt to mediate a settlement between the parties.

The Appeals Officer ascertains the issues arising from the appeal and determines the respective positions of the parties. The Appeals Officer contacts both the appellant and the government representative to ensure that there are no misunderstandings about the nature of the records or the exemptions claimed. If settlement is not possible or only partially successful, the appeal proceeds to an inquiry. The Appeals Officer prepares a report which sets out the facts and issues arising from the appeal.

A Notice of Inquiry is sent to all parties, together with a copy of the Appeals Officer's Report. The parties are advised of their right to make representations to the Commissioner with respect to the issues arising from the appeal. Finally, although the Appeals Officer's Report attempts to identify all relevant issues, it is made clear to the parties that they are free to address any other issues in their representations.

The Commissioner's normal practice is to require written representations, and the parties are provided with a reasonable period of time in which to prepare them.

The representations of the parties are reviewed and analyzed, and when the Commissioner has all the necessary information, a written order is prepared disposing of all issues in the appeal. A copy of the Commissioner's order is sent to the parties and to each affected person. The order is also summarized and published in the agency's Summaries of Appeals, which are distributed to all interested readers on a regular basis.

The Compliance Function

The *Act* requires the Commissioner to undertake an annual review of the effectiveness of the *Act*, and to assess the extent to which Ontario government institutions are complying with the *Act*'s provisions. After completing this review, the Commissioner is authorized to make recommendations regarding the practices of individual ministries and agencies.

To discharge these responsibilities, the Commissioner must investigate, monitor, assess, evaluate, review and generally oversee how various institutions have implemented the *Act* and its regulations.

The Commissioner's compliance function operates at two levels.

First, the Commissioner has a general responsibility for ensuring that government institutions are complying with the *Act* as a whole. The scope of this responsibility encompasses matters such as compliance with statistical reporting requirements; proper processing of requests for information; and a wide range of records management issues.

On a more specific level, the Commissioner must be satisfied that institutions have complied with those sections of the *Act* that seek to "protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by institutions and to provide individuals with a right of access to that information."

The *Act* establishes certain requirements dealing with the collection, retention, use, disclosure, disposal and security of personal information. In addition, Management Board of Cabinet is responsible for ensuring that regulations are in place which establish uniform administrative standards in each of the above-mentioned areas.

The Compliance department becomes involved when a public complaint has been received by the IPC; when an appeal raises compliance or privacy issues; or when the Commissioner determines that a particular issue warrants investigation.

In instances where complaints are filed by members of the public, a Compliance Investigator contacts both the complainant and representatives of the institution to explore the issues raised in the complaint. After the investigation has been completed, a report is sent to both the complainant and the institution, outlining the findings and any recommendations arising from the investigation.

Appeals often involve a number of issues besides the denial of a request for access to records. These issues could include compliance concerns such as the manner in which personal information can be retrieved, or the extent to which an institution is complying with the *Act*. A compliance issue could be limited to one specific aspect of the operation of the institution, or could have ministry-wide implications. In either case, Compliance Investigators are directed to conduct a thorough review of the institution's practices and procedures, and to report their findings to the Commissioner.

The Compliance department is also involved in systematic reviews of various institutions where problems have been identified or where a particular ministry or agency recognizes the need to evaluate and perhaps change its administrative and records management practices in order to

comply with the provisions of the *Act*. Because the *Act* has imposed new standards and practices for all government institutions to follow, many ministries and agencies are in the process of reviewing their procedures and practices.

The systematic reviews conducted by the Compliance department focus on such matters as record keeping practices, security systems, and the various storage, retrieval and disposal practices used by institutions in dealing with the personal information in their custody or control.

In some cases, an investigation or review could result in recommendations by the Commissioner that a particular institution change its practices and procedures in order to comply with the *Act*. In more serious cases, the Commissioner might order an institution to cease a collection practice, or to destroy collections of personal information that contravene the *Act*. If such an order is being considered, subsection 59(b) of the *Act* requires that the head of the institution be first provided with an opportunity to present arguments to the Commissioner.

The Compliance department is also involved in the review of applications made to the Commissioner for authorization to collect personal information from sources other than from the individual to whom the information relates. This practice is known as indirect collection.

The IPC is currently reviewing the practices and procedures followed by the Compliance department to ensure that all investigations meet the appropriate standards of administrative fairness. This review should be completed early in 1991.

Policy Development

Increasingly, policy development has assumed a larger role as the mandate of the IPC has evolved, and the study of emerging access and privacy issues has moved to the foreground of the IPC's advisory mandate.

As new technologies develop, important issues are being raised as to how these technologies will impact on the access and privacy principles enshrined in the *Act*. The *Act* places an obligation on the IPC to research and study these implications and to advise on how these matters can be reconciled with the principles of the legislation. The IPC views its advisory mandate as necessitating the monitoring of technological developments, assessing their impact on the principles of the *Act*, and developing recommendations for consideration by various policy-makers.

The IPC exercises its policy development function by researching matters relating to the purposes of the *Act*, and by commenting on the privacy implications of proposed government programs and legislation.

In 1990, the IPC undertook a number of policy initiatives. Perhaps one of the most difficult privacy issues was the question of how various public and private institutions should deal with HIV/AIDS-related personal information. Following the previous year's report, **HIV/AIDS in the Workplace**, in 1990 the IPC released **HIV/AIDS: A Need For Privacy**, which dealt with broader issues associated with HIV/AIDS, such as anonymous testing, non-nominal reporting and partner notification.

The report made four recommendations, based on the assumption that the protection of privacy can be reconciled with safeguarding public health.

First, it recommended that anonymous testing for the presence of the HIV antibody should be made available for all persons who wish to be tested. Commensurate with this recommendation, the IPC asked that there be no mandatory nominal reporting of HIV positive test results, and that both of these recommendations be codified in amendments to the *Health Protection and Promotion Act*.

The second recommendation would make physicians primarily responsible for partner notification and counselling, the main objective being to facilitate voluntary partner notification by the affected individual. Physicians would be given the option of deferring partner notification to a Medical Officer of Health, if they were unwilling or unable to perform this function.

Third, the report recommended that the *Health Disciplines Act* be amended to include the concept of a physician's "duty to warn", requiring physicians to warn those at risk of transmission.

The final recommendation was that the government not institute mandatory testing for the presence of antibodies to HIV, other than the HIV testing of all donated blood, tissues, semen and embryos, and universal testing as part of anonymous, unlinked seroprevalance surveys.

We understand that our recommendations are under active consideration by the government, and that an announcement regarding implementation will be forthcoming early in 1991.

In 1990, the privacy implications of the new Ontario health number, introduced to replace the existing OHIP number, became a concern to the IPC. This new number would be assigned to each Ontario resident and would remain with the individual for life. In other words, the health number would become a unique identification number.

From the perspective of administrative efficiency, the new number has important advantages. However, from a privacy perspective, it raised several serious concerns. These concerns can be illustrated by reference to how the use of the federal Social Insurance Number (SIN) expanded beyond its original purposes. Instead of use being limited to certain programs within the federal public sector, the private sector across Canada began to routinely ask for the SIN as a way of ensuring the identification of a customer.

A policy paper on issues relating to the health number was prepared by the IPC, pointing out the dangers of the number being used beyond its original purposes. We recommended to the Minister of Health that legislation be introduced restricting use of the new number to health-related programs in the Ontario public sector, and prohibiting use in all circumstances by the private sector.

The Minister of Health responded to the IPC's recommendations by introducing the *Health Cards and Numbers Control Act*, which would limit the use of the health number to health-related programs and medical research, and prohibit private sector usage. This legislation received First Reading in December of 1990, and is expected to become law early in the 1991 spring session.

Another issue of concern to the IPC during 1990 was the question of whether the Criminal Intelligence Service of Ontario, made up of local Ontario police forces and the RCMP, should be given authority to gain unrestricted access to Bell Canada's technical information, in order to assist police forces in conducting interceptions of telephone conversations in the course of law enforcement investigations.

Bell maintained that the disclosure of this technical information would constitute a breach of the confidentiality provision in its Terms of Agreement with its customers. The IPC, along with a number of other intervenors, supported Bell Canada's position in arguments before the Canadian Radio and Telecommunications Commission (CRTC). The CRTC, in its ruling, supported our position and upheld Bell Canada's obligation to keep customer information confidential.

Computer matching has gained considerable international attention as a potential threat to personal privacy. The term "computer matching" refers to the technique of linking information in one database with information in another,

with the object of discovering significant discrepancies. Whenever personal information is matched in this manner, the IPC believes there are a number of significant privacy implications.

In the United States, computer matching is most often used to uncover fraud, as in the case of individuals who have received some form of social assistance but whose income tax returns reveal an income level that would disqualify them from receiving assistance.

The extent to which this technique is used in Ontario is not fully known, although there is little doubt that it is being utilized to some degree. Given the potential threat to personal privacy that computer matching poses, the IPC prepared a policy paper which recommended that the government of Ontario constitute a task force with a mandate to determine the extent of the use of this technique and recommended how computer matching could be controlled to avoid potential privacy abuses. (This report was to be presented to the Standing Committee on the Legislative Assembly in the context of its three-year review of the provincial *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987*.)

The IPC also prepared a paper on the call display capability of new telephone systems, which was the subject of a hearing before the CRTC. Commonly referred to as "caller identification", the system displays the telephone number of the person making the call on the screen of the receiving telephone. This is done automatically, without the knowledge and consent of the individual who is making the call. Without an ability to block this display function, caller identification capability is highly intrusive. The IPC believes that customers should have the option to acquire a blocking system that prevents their telephone number from being displayed, and that this service should be provided free of charge.

Several intervenors objected to Bell Canada's application to the CRTC for approval of its caller identification system, supporting our position that subscribers should not have to pay the 75 cent per call blocking charge proposed by Bell. In its initial decision, the CRTC upheld Bell Canada's position, although it granted one exception to women's crisis centres, which would be provided with free blocking. That decision was later appealed, and a final decision is expected in early 1991.

During the past year, the IPC also made its views known to the Ministry of Health with respect to the creation of the Ontario Cancer Control Agency. This new agency would be an amalgamation of the current Ontario Cancer Institute and the Ontario Cancer Treatment and Research Foundation. From the perspective of the IPC, the principal issue was whether this new agency would be a scheduled institution under the provincial *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987*. The IPC's position is that all Ontario government agencies should be subject to the *Act*, thereby ensuring a consistent approach to access and privacy issues across the public sector in Ontario.

Finally, the IPC developed guidelines for both provincial and municipal institutions on what information should be provided to the Commissioner when applying for authorization for indirect collection (i.e., collection of personal information from a source other than the individual to whom the information relates) under section 59(c) of the *Act*. These guidelines are available to all provincial and municipal institutions covered by the provincial and municipal *Acts*.

Outreach

As part of its mandate, the IPC is responsible for ensuring public awareness of the *Act*, and for educating individuals and institutions about their rights and responsibilities with respect to freedom of information and protection of privacy.

One major outreach effort during 1990 involved working with the Freedom of Information and Privacy Branch of Management Board of Cabinet to deliver training sessions to municipal institutions throughout the province, in preparation for implementation of the *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1989*.

In addition, the Commissioner, Assistant Commissioners and other staff members spoke to a wide range of groups during the year, providing information on freedom of information and protection of privacy to various stakeholder and public interest groups. These included:

Canadian Institute of Surveying and Mapping, Ontario College and University Library Association, Ontario Good Roads Association, Ontario Association of Property Standards Officers, Bank of Montreal, Association of Records Managers and Administrators, Ontario Urban Transit Association, Municipal Tax Collectors Association, Ontario Separate School Trustees Association, Canadian Access and Privacy Association, Association of Municipal Clerks and Treasurers, Central Canada Radio and TV News Directors Association, Water Works Association, Ontario Reporters Association, Edu-Law, Canadian Council of Administrative Tribunals, Canadian Public Relations Society, Ontario Association of Chiefs of Police, Council on Government Ethics and Lobbying, Ontario Public Buyers Association, Canadian Federation of University Women, Ontario Fire Fighters Association, Ontario Hydro, Riley Information Services, CBC, Ryerson School of Journalism, Conference of Ontario Boards and Agencies, and the Canadian Bar Association.

Telephone Tracking

The IPC has both a local Toronto and a toll-free telephone number which members of the public can call to obtain information regarding the operation of the *Act* and the work of the Commissioner's Office.

During 1990, a total of 2,434 telephone calls were received by the IPC concerning freedom of information and protection of privacy issues. The majority of these callers, 81.7 per cent, requested general information about the *Act*; three per cent asked for information about the appeals process; 0.8 per cent asked for legal interpretations; 10.7 per cent had privacy concerns; and the remaining 3.8 per cent requested procedural guidance (i.e., how to make a request under the *Act*).

MEASURING THE *ACT*'S EFFECTIVENESS

Subsection 58(2) of the *Act* requires the Commissioner to undertake a comprehensive review of the effectiveness of the *Act* in providing access to information and protection of personal privacy. This subsection further stipulates that at least three matters must be included in the Commissioner's review, namely:

-a summary of the nature and ultimate resolution of appeals;

-an assessment of the extent to which institutions are complying the *Act*; and

-the Commissioner's recommendations regarding practices of particular institutions and proposed revisions to the *Act* and regulations.

These matters will be dealt with separately in this section of the Annual Report.

The wording of subsection 58(2) suggests that the Commissioner's review need not necessarily be restricted to the three matters listed above. Rather, all relevant and pertinent matters should be included, in order that the Annual Report comprise a comprehensive review of the *Act*.

To appreciate the effectiveness of any legislation, it is often useful to look at the provisions in the context of what preceded it.

Before the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987* came into force on January 1, 1988, access to government information in Ontario was largely discretionary. It was up to individual ministers to decide whether the public interest warranted the release of specific records or information, and, as the Williams Commission discovered, this resulted in inconsistent and ad hoc practices. The public had no legal right to ask for, let alone receive, government information, and the civil service oath of secrecy acted as a further disincentive to disclosure of records in the custody and control of the provincial government bureaucracy.

This tradition of official secrecy was quite understandable, since it was inherited from Great Britain as part of our constitutional heritage. However, it is fair to say that, prior to the passage of the *Act* in 1987, principles of secrecy were deeply entrenched at all levels of the Ontario government.

In passing the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987* the Ontario Legislature broke with this inherited tradition, and, for the first time, gave the public a legal right of access to government records and to their own personal information. This right to physical access alone, however, will not achieve all of the *Act's* goals and objectives. In the long run, the success of the *Act* will be measured in part on the basis of how well it has succeeded in changing the attitudes of government officials as custodians of information. The effectiveness of the *Act*, therefore, must be measured in qualitative as well as quantitative terms.

In the following pages, statistical data along with other interpretive material will be presented. The aim of this presentation is to provide a comprehensive review of the *Act* in its third year of operation.

Summary of the Nature and Ultimate Resolution of Appeals

Subsection 58(2)(a) of the *Act* requires the Commissioner to summarize the nature and ultimate resolution of appeals. This summary is intended to provide an overview of the appeal process at both the mediation and inquiry stages.

In order to provide the proper context of analyzing the appeal process, it is necessary to begin by looking at the initial requests for general records or personal information made to the various ministries and agencies covered by the *Act*. The statistical material provided below, has been gathered from Ontario government institutions pursuant to section 34 of the *Act*, which requires heads of institutions to report the following matters to the Commissioner:

(a) The number of requests for access to records made to the institution;

(b) the number of refusals by the head to disclose a record, the provisions of this *Act* under which disclosure was refused, and the number of occasions on which each provision was invoked;

(c) for each provision of this *Act* in respect of which an appeal of a decision of a head has been commenced, the number of appeals commenced;

(d) the number of uses or purposes for which personal information is disclosed where the use or purpose is not included in the statements of uses and purposes set forth under clauses 45(d) and (e);

(e) the amount of fees collected by the institution under section 57; and

(f) any other information indicating an effort by the institution to put into practice the purposes of this *Act*.

Statistics Relating to Requests Received by Ministries and Agencies

Each year, all provincial institutions covered by the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* are required to report to the Commissioner. These reports provide statistical information on general records, personal information, and correction requests received by institutions, and the actions institutions have taken in response to those requests.

As in 1988 and 1989, 100 per cent of the institutions covered by the *Act* completed and submitted a report of activities during 1990. Once received by the IPC, these reports were checked for internal consistency and any discrepancies were rectified. Some inconsistencies became evident after the data had been aggregated and prepared in tabular format, and, wherever possible, these inconsistencies have been resolved. However, because various interpretations of categories of data are possible, some inconsistencies may remain, and where a discrepancy exists which could not be resolved, the figures supplied by the institution have been assumed to be accurate.

Because data fluctuates naturally from year to year, increases and decreases in numbers could occur simply by chance. Comparisons between three consecutive years can be misleading, particularly if those three years are at the beginning of a new process when activities and procedures are still evolving. Only after a number of "stable" years are reliable trends and forecasts possible.

In all, provincial institutions received 6,345 requests under the *Act*. Of these, 3,798 were for general records, 2,493 for personal information and 54 for corrections (Table 1).

As reported by the institutions, the vast majority of requests were answered during 1990, and only a relatively small portion were carried over into 1991. For general record requests, 3,535 were completed and 551 carried over; for personal information requests, 2,434 were completed and 134 carried over; and for correction requests, 47 were completed and six carried over (Table 1).

The overall rate of completion, which includes requests carried over from previous years, was 88.9 per cent in 1990. This compares favourably with the rate of 95.2 per cent achieved in 1989 and 89.0 per cent in 1988 (Table 9).

In 1990, requests for general records made up approximately 60 per cent of all requests. In 1989, this figure was 67 per cent, up from approximately 50 per cent in 1988 (Table 9). To a large extent these differences can be accounted for by changes in the number of requests for general records reported by one ministry, the Ministry of Revenue. From 170 general record requests in 1988, the Ministry of Revenue reported receiving 3,044 general record requests in 1989 (Year Totals provided in Table 10). In 1990, this figure dropped quite substantially to 782. In addition, the number of personal information requests received by the Ministry of Revenue began at 616 in 1988, dropped to 88 in 1989, and increased again in 1990 to 165.

Most of the requests made in 1990 were to ministries, as opposed to agencies. The largest number of requests was reported by the Ministry of Correctional Services (988), followed by the Ministry of Revenue (947), the Ministry of Community and Social Services (454) and the Ministry of Government Services (414). These four ministries accounted for just over 68 per cent of the total requests received by ministries, and approximately 44 per cent of all requests.

The first three ministries listed above also received the highest number of requests during 1988 and 1989 (Table 10). However, the number of requests received by the Ministry of Government Services has increased substantially over the past three years, from 104 in 1988, to 164 in 1989, to 414 in 1990. In contrast, the number of requests received by the Ministry of Health has decreased steadily over the same period, from 351 in 1988 and 373 in 1989, to 183 in 1990.

Among provincial agencies, the Workers' Compensation Board received the most requests (377), followed by Ontario Hydro (194), the Liquor Control Board of Ontario (122) and the Archives of Ontario (71). These four provincial agencies also received the largest number of requests in 1988 and 1989 (Table 10). Although requests to these four agencies accounted for approximately 61 per cent of all requests made to agencies, they represent just over 19 per cent of the total number of requests received in 1990.

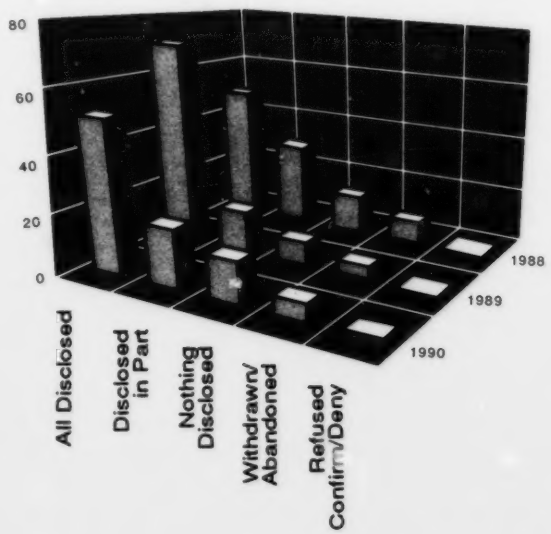
Time Taken to Complete Requests

Most requests were completed within the 30 days permitted by the legislation (Table 2). Among general record requests, 65.3 per cent were completed within 30 days, compared to 78.1 per cent for personal information requests. Only 2.8 per cent of all requests required 121 days or more to complete. In 1990 there was a slight decrease in the percentage of general records and personal information requests completed within 30 days, compared to 1988 and 1989.

As far as the disposition of requests is concerned, the largest category of response to all types of requests was total disclosure by the institution; 45.9 per cent for general records, 55.2 per cent for personal information, and 49.7 per cent for all requests taken together (Table 3 and Figure 1). In a further 25.3 per cent of cases, at least part of the requested information was disclosed.

When access to information was denied, in the case of general records, it was most frequently done for law enforcement reasons (445 requests), under section 14 of the *Act* (Table 4). In the case of personal information, when information was refused (805 requests), it was most frequently done using section 49 of the *Act*. The second most frequently applied exemption for general records was section 21 (personal privacy - 414 requests), and for personal information it was section 14 (law enforcement - 257 requests).

Figure 1 / Disposition of Requests



Correction Requests

There was a marked decrease in the number of correction requests made during 1990; 47, down from 93 in 1989. These 47 correction requests were still well above the 13 correction requests received in 1988 (Table 13). Most of the 1990 correction requests were refused (39 of 47) (Table 5). Four statements of disagreement were attached to records, and seven notifications of the statement of disagreement were sent to persons who had come in contact with the records involved.

Fee Estimates

As part of the report to the Commissioner, institutions are also required to provide information on the fees collected and waived during the process of responding to requests. During 1990, a fee was collected for 796 general record requests and 14 personal information requests (Table 6). In total, ministries and agencies provided fee estimates for 1,415 requests. Of these, the entire fee was waived in 593 cases, and waived in part in 12 others. Fee waivers were more likely to occur for personal information requests than general record requests (87.3 per cent versus 38.1 per cent). A total of $7,735.76 in fees were waived during 1990.

For general record requests, a total of $72,688.74 in fees was collected during 1990, compared to $513.10 for personal information requests (Table 6). For all requests in which a fee was sought, the average fee collected was $89.96 for general records requests and $36.65 for personal information.

Reasons for the Collection of Fees

The most frequent reason for charging a fee was reproduction costs (40.4 per cent of all reasons), with shipping (26.0 per cent) and preparation of the material (25.4 per cent) as the next two most frequent reasons cited by institutions (Table 7).

Categories of Requesters

The Freedom of Information and Privacy Co-ordinators completing the year-end reports to the Commissioner were also asked to categorize the type of requester involved in each request (Table 8). This required a subjective judgment on the part of the co-ordinators, but the information was thought to be useful in developing public education and outreach programs.

Co-ordinators were unable to make a judgment and provide this information in approximately 15.5 per cent of requests. Most of this percentage can be explained by the 884 requests made to the Ministry of Revenue which were not classified as to source. When these requests are removed from the calculation, the number of requests where co-ordinators were unable to make a judgment is reduced to 1.0 per cent.

In cases where the information was provided, individual requesters made up the largest category of requesters. The vast majority of personal information requests (88.4 per cent) were made by individuals, while 38.8 per cent of general record requests also came from individual requesters.

TABLE 1 / TYPES OF REQUESTS FOR ACCESS

	REQUESTS RECEIVED		REQUESTS COMPLETED		CARRIED OVER TO 1991	
	No.	%	No.	%	No.	%
General record	3798	59.9	3535	58.8	551	79.7
Personal information	2493	39.2	2434	40.5	134	19.4
Corrections	54	0.9	47	0.8	6	0.9
Total	**6345**	**100.0**	**6016**	**100.1**	**691**	**100.0**

TABLE 2 / TIME TAKEN TO COMPLETE REQUESTS*

	GENERAL RECORDS		PERSONAL INFORMATION		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%
1-30 days	2309	65.3	1902	78.1	4211	70.5
31-60 days	734	20.8	421	17.3	1155	19.3
61-90 days	272	7.7	81	3.3	353	5.9
91-120 days	63	1.8	20	0.8	83	1.4
121 days or more	157	4.4	10	0.4	167	2.8
Total	**3535**	**100.0**	**2434**	**99.9**	**5969**	**99.9**

*This table excludes correction requests. (The information regarding time to completion was not collected for correction requests.)

TABLE 3 / DISPOSITIONS OF REQUESTS*

	GENERAL RECORDS		PERSONAL INFORMATION		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%
All disclosed	1622	45.9	1344	55.2	2966	49.7
Disclosed in part	666	18.8	843	34.6	1509	25.3
Nothing disclosed	695	19.7	157	6.5	852	14.3
Withdrawn/abandoned	425	12.0	84	3.5	509	8.5
Refused to confirm/deny	127	3.6	6	0.2	133	2.2
Total	**3535**	**100.0**	**2434**	**100.0**	**5969**	**100.0**

*Dispositions of correction requests are given separately (Table 5).

TABLE 4 / EXEMPTIONS INVOKED

	GENERAL RECORDS		PERSONAL INFORMATION		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%
Section 12 - cabinet records	44	2.7	3	0.2	47	1.6
Section 13 - advice to governments	110	6.8	144	10.7	254	8.6
Section 14 - law enforcement	445	27.5	257	19.1	702	23.7
Section 15 - relations with other governments	14	0.9	4	0.3	18	0.6
Section 16 - defence	2	0.1	0	0.0	2	0.1
Section 17 - third party information	199	12.3	23	1.7	222	7.5
Section 18 - economic/other interests	98	6.1	28	2.1	126	4.2
Section 19 - solicitor-client privilege	74	4.6	48	3.6	122	4.1
Section 20 - danger to safety or health	16	1.0	5	0.4	21	0.7
Section 21 - personal privacy (general records)	414	25.6	N/A	N/A	414	14.0
Section 22 - information soon to be published	52	3.2	20	1.5	72	2.4
Section 49 - personal privacy (personal information)	N/A	N/A	805	59.7	805	27.1
Section 67 - other acts	149	9.2	12	0.9	161	5.4
Total	**1617**	**100.0**	**1349**	**100.2**	**2966**	**100.0**
Average number of exemptions per request involving a denial of the request	1.2		1.3		1.3	

TABLE 5 / DISPOSITIONS OF CORRECTION REQUESTS

	No.	%
Correction made in whole	7	14.9
Correction made in part	0	0.0
Correction refused	39	83.0
Correction withdrawn/abandoned	1	2.1
Total	**47**	**100.0**

No. of statements of disagreement attached to record: 4

Notification of statement of disagreement requested: 0

No. of notifications sent: 7

TABLE 6 / CASES IN WHICH FEES WERE ESTIMATED

	GENERAL RECORDS		PERSONAL INFORMATION		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%
Collected in whole	796	61.0	14	12.7	810	57.2
Waived in whole	497	38.1	96	87.3	593	42.0
Waived in part	12	0.9	0	0.0	12	0.8
Total	**1305**	**100.0**	**110**	**100.0**	**1415**	**100.0**
Total fees collected	**$72,688.74**		**$513.10**		**$73,201.84**	
Average fee collected per request where fee was collected	$89.96		$36.65		$89.05	
Total fees waived	**$6,481.63**		**$1,254.13**		**$7,735.76**	
Average fees waived per request where fee was waived in whole or in part	$12.73		$13.06		$12.79	

TABLE 7 / REASONS FOR COLLECTION OF FEES*

	GENERAL RECORDS		PERSONAL INFORMATION		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%
Reproduction	927	39.5	66	56.9	993	40.4
Shipping	621	26.5	18	15.5	639	26.0
Preparation	624	26.6	0	0.0	624	25.4
Search time	82	3.5	2	1.7	84	3.4
Computer costs	82	3.5	18	15.5	100	4.1
Other	8	0.3	12	10.3	20	0.8
Total	**2344**	**99.9**	**116**	**99.9**	**2460**	**100.1**

*Multiple reasons for the collection of fees could arise out of each instance in which a collection was considered.

TABLE 8 / TYPES OF REQUESTERS*

	GENERAL RECORDS		PERSONAL INFORMATION		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%
Individual	1372	38.8	2152	88.4	3524	59.0
Business	863	24.4	74	3.0	937	15.7
Researcher	143	4.0	0	0.0	143	2.4
Media	163	4.6	0	0.0	163	2.7
Association	164	4.6	11	0.5	175	2.9
Other	86	2.4	16	0.7	102	1.7
Unknown	744	21.0	181	7.4	925	15.5
Total	**3535**	**99.8**	**2434**	**100.0**	**5969**	**99.9**

*This table includes all completed requests.

TABLE 9 / TYPES OF REQUESTS FOR ACCESS*

	1988		1989		1990		TOTAL	
	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED
General records	2432	2044	5592	5549	3798	3535	11822	11128
Personal information	2338	2203	2549	2696	2493	2434	7380	7333
Corrections	14	13	92	93	54	47	160	153
Total	**4784**	**4260**	**8233**	**8338**	**6345**	**6016**	**19362**	**18614**

*The number of requests completed in any one year may exceed the number of requests received in that year because requests may have been carried over from previous years.

TABLE 10 / REQUESTS RECEIVED AND COMPLETED*

	1988		1989		1990			TOTAL	
	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	CARRIED OVER FROM PREVIOUS YEAR	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED
Agriculture & Food	57	54	36	32	55	3	55	148	141
Total	**57**	**54**	**36**	**32**	**55**	**3**	**55**	**148**	**141**
Attorney General	139	130	207	161	136	31	150	482	441
Assessment Review Board	2	2	0	0	4	0	3	6	5
Criminal Injuries Compensation Board	3	3	3	3	3	0	3	9	9
Ontario Municipal Board	2	2	1	1	0	0	0	3	3
Office of Public Complaints Commissioner	1	1	1	1	1	0	1	3	3
Public Trustee	5	3	13	8	13	2	16	31	27
Statutory Procedure Rules Committee	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Total	**152**	**141**	**225**	**174**	**158**	**33**	**174**	**535**	**489**
Premier's Advisory Committee on Executive Resources	0	0	3	3	0	0	0	3	3
Total	**0**	**0**	**3**	**3**	**0**	**0**	**0**	**3**	**3**
Citizenship	7	6	13	8	4	3	4	24	18
Ontario Advisory Council on Multiculturalism & Citizenship	0	0	0	0	2	0	2	2	2
Ontario Council on University Affairs	0	0	0	0	2	0	2	2	2

	1988		1989		1990			TOTAL	
	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	CARRIED OVER FROM PREVIOUS YEAR	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED
Ontario Human Rights Commission	22	20	47	31	46	0	43	115	94
Royal Ontario Museum	0	0	0	0	2	0	2	2	2
Total	**29**	**26**	**60**	**39**	**56**	**3**	**53**	**145**	**118**
Colleges & Universities	26	22	36	30	45	4	41	107	93
Ontario Council of Regents for Colleges of Applied Arts & Technology	1	1	1	1	0	0	0	2	2
Ontario Graduate Scholarship Selection Board	9	9	14	13	18	0	8	41	30
University Research Incentive Fund Selection Committee	1	1	0	0	0	0	0	1	1
Algonquin College-Nepean	0	0	2	2	6	0	8	8	10
Cambrian College-Sudbury	0	0	2	1	2	0	4	4	5
Canadore College-North Bay	0	0	6	6	1	0	2	7	8
Centennial College-Scarborough	0	0	2	2	4	0	5	6	7
Confederation College-Thunder Bay	0	0	3	3	1	0	1	4	4
Connestoga College-Kitchener	0	0	4	4	2	0	2	6	6
Durham College-Ottawa	0	0	3	3	5	0	6	8	9

	1988		1989		1990			TOTAL	
	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	CARRIED OVER FROM PREVIOUS YEAR	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED
Fanshawe College-London	0	0	22	22	35	0	35	57	57
George Brown College-Toronto	0	0	2	2	5	0	5	7	7
Georgian College-Barrie	0	0	3	3	3	0	4	6	7
Humber College-Etobicoke	0	0	0	0	3	2	3	3	3
Lambton College-Sarnia	0	0	3	3	1	0	1	4	4
Loyalist College-Belleville	0	0	0	0	2	0	2	2	2
Mohawk College-Hamilton	0	0	3	2	3	0	3	6	5
Niagara College-Welland	0	0	4	4	5	0	5	9	9
Northern College-South Porcupine	0	0	14	14	4	0	5	18	19
Sault College-Sault Ste Marie	0	0	2	2	3	0	4	5	6
Seneca College-North York	0	0	7	5	4	0	7	11	12
Sheridan College-Oakville	0	0	32	32	8	0	9	40	41
Sir Sanford Fleming College-Peterborough	0	0	27	27	0	0	0	27	27
St. Clair College-Windsor	0	0	3	3	2	0	2	5	5
St. Lawrence College-Brockville	0	0	2	2	3	0	3	5	5
Total	**37**	**33**	**197**	**186**	**165**	**6**	**165**	**399**	**384**
Community & Social Services	362	342	518	487	454	25	441	1334	1270

	1988		1989		1990			TOTAL	
	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	CARRIED OVER FROM PREVIOUS YEAR	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED
Child & Family Service Review Board	0	0	1	1	0	0	0	1	1
Custody Review Board	0	0	2	2	0	0	0	2	2
Medical Advisory Board-Family Benefits	1	1	0	0	0	0	0	1	1
Social Assistance Review Board	9	8	14	14	6	0	6	29	28
Total	**372**	**351**	**535**	**504**	**460**	**25**	**447**	**1367**	**1302**
Consumer & Commercial Relations	110	91	160	137	156	32	140	426	368
Commercial Registration Appeal Tribunal	1	1	0	0	1	0	1	2	2
Liquor Control Board of Ontario	47	36	150	134	122	6	123	319	293
Liquor License Board of Ontario	1	1	12	9	12	1	15	25	25
Ontario Film Development Corporation	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Ontario Film Review Board	1	1	0	0	0	0	0	1	1
Ontario Racing Commission	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Total	**160**	**130**	**322**	**280**	**292**	**39**	**281**	**774**	**691**
Correctional Services	777	632	836	741	988	46	931	2601	2304
Minister's Advisory Committee on Corrections	2	2	0	0	0	0	0	2	2

	1988		1989		1990			TOTAL	
	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	CARRIED OVER FROM PREVIOUS YEAR	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED
Ontario Board of Parole	21	20	25	24	27	0	28	73	72
Total	**800**	**654**	**861**	**765**	**1015**	**46**	**959**	**2676**	**2378**
Culture & Communications	7	4	31	25	15	0	12	53	41
Ontario Heritage Foundation	6	5	23	21	5	0	7	34	33
Ontario Science Centre	1	1	3	3	8	0	8	12	12
Archives of Ontario	98	86	121	79	71	0	59	290	224
Total	**112**	**96**	**178**	**128**	**99**	**0**	**86**	**389**	**310**
Office for Disabled Persons	3	2	0	0	1	0	1	4	3
Total	**3**	**2**	**0**	**0**	**1**	**0**	**1**	**4**	**3**
Education	115	110	48	39	57	2	67	220	216
Education Relations Committee	0	0	0	0	1	1	0	1	0
Language of Instruction Commission of Ontario	1	1	0	0	0	0	0	1	1
Planning & Implementation Commission	2	2	0	0	1	0	1	3	3
Total	**118**	**113**	**48**	**39**	**59**	**3**	**68**	**225**	**220**
Energy	6	5	12	9	5	2	4	23	18
Ontario Hydro	323	285	121	93	194	5	214	638	592
Total	**329**	**290**	**133**	**102**	**199**	**7**	**218**	**661**	**610**
Environment	96	81	174	152	185	16	188	455	421

	1988		1989		1990			TOTAL	
	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	CARRIED OVER FROM PREVIOUS YEAR	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED
Environmental Appeal Board	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Environmental Assessment Advisory Committee	0	0	2	2	2	0	2	4	4
Environmental Assessment Board	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Ontario Energy Board	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Ontario Waste Management Corporation	9	9	4	4	0	0	0	13	13
Pesticide Advisory Committee	8	8	0	0	1	0	1	9	9
Total	**113**	**98**	**180**	**158**	**191**	**16**	**194**	**484**	**450**
Financial Institutions	53	30	44	35	18	3	19	115	84
Ontario Securities Commission	14	7	16	16	11	8	4	41	27
Pension Commission of Ontario	40	23	18	17	32	2	34	90	74
Ontario Automobile Insurance Board	0	0	4	4	23	0	25	27	29
Total	**107**	**60**	**82**	**72**	**84**	**13**	**82**	**273**	**214**
Francophone Affairs	8	7	4	4	1	0	2	13	13
Ontario French Language Services Commission	0	0	2	2	0	0	0	2	2
Total	**8**	**7**	**6**	**6**	**1**	**0**	**2**	**15**	**15**

	1988		1989		1990			TOTAL	
	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	CARRIED OVER FROM PREVIOUS YEAR	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED
Government Services	104	103	164	156	414	149	258	682	517
Total	**104**	**103**	**164**	**156**	**414**	**149**	**258**	**682**	**517**
Health	351	318	373	351	284	19	270	1008	939
Funeral Services Review Board	2	2	0	0	0	0	0	2	2
Health Disciplines Boards	15	15	12	12	12	1	12	39	39
Lieutenant Governor's Board of Review	2	2	0	0	0	0	0	2	2
Metropolitan Toronto DHC	0	0	1	1	0	0	0	1	1
Ottawa-Carleton Regional DHC	0	0	18	14	9	3	9	27	23
Sudbury DHC	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Total	**370**	**337**	**404**	**378**	**306**	**23**	**292**	**1080**	**1007**
Housing	55	42	90	80	114	9	115	259	237
Building Code Commission	0	0	0	0	2	0	2	2	2
Building Materials Evaluation Commission	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Local Housing Authorities	6	6	12	11	28	1	29	46	46
Ontario Housing Corporation	0	0	1	1	15	1	15	16	16
Rent Review Hearing Board	0	0	4	4	12	7	5	16	9
Residential Rental Standards Board	4	4	18	18	28	3	26	50	48

	1988		1989		1990			TOTAL	
	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	CARRIED OVER FROM PREVIOUS YEAR	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED
Residential Tenancy Commission	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Total	**65**	**52**	**125**	**114**	**201**	**21**	**194**	**391**	**360**
Human Resources Secretariat	50	47	54	47	54	7	32	158	126
Total	**50**	**47**	**54**	**47**	**54**	**7**	**32**	**158**	**126**
Industry, Trade & Technology	79	76	35	34	50	1	53	164	163
Innovation Ontario Corporation	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Ontario Development Corporation	44	44	12	11	8	0	11	64	66
Total	**123**	**120**	**47**	**45**	**59**	**1**	**65**	**229**	**230**
Intergovernmental Affairs	5	4	1	1	4	1	6	10	11
Total	**5**	**4**	**1**	**1**	**4**	**1**	**6**	**10**	**11**
Labour	122	98	214	184	392	25	381	728	663
Advisory Council on Occupational Health & Safety	1	1	0	0	0	0	0	1	1
Classification Rating Committee	0	0	1	1	3	1	3	4	4
Crown Employees Grievance Settlement Board	2	2	3	2	4	1	5	9	9
Industrial Disease Standards Panel	1	1	0	0	0	0	0	1	1
Ontario Labour Relations Board	7	4	8	7	13	0	16	28	27

	1988		1989		1990			TOTAL	
	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	CARRIED OVER FROM PREVIOUS YEAR	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED
Ontario Municipal Employees Retirement Board	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Ontario Public Service Labour Relations Tribunal	0	0	1	1	4	1	4	5	5
Pay Equity Commission	0	0	2	1	3	2	2	5	3
Pay Equity Hearings Tribunal	0	0	0	0	2	0	2	2	2
Public Service Grievance Board	0	0	2	2	9	2	8	11	10
Workers' Compensation Appeals Tribunal	0	0	1	1	1	0	2	2	3
Workers' Compensation Board	264	233	1256	1251	377	3	371	1897	1855
Total	**397**	**339**	**1488**	**1450**	**809**	**35**	**795**	**2694**	**2584**
Management Board of Cabinet	20	19	16	15	0	0	0	36	34
Total	**20**	**19**	**16**	**15**	**0**	**0**	**0**	**36**	**34**
Municipal Affairs	21	18	38	29	25	6	16	84	63
Total	**21**	**18**	**38**	**29**	**25**	**6**	**16**	**84**	**63**
Native Affairs	0	0	1	1	1	0	1	2	2
Ontario Native Affairs Directorate	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Total	**0**	**0**	**1**	**1**	**2**	**0**	**2**	**3**	**3**
Natural Resources	58	50	90	81	87	4	82	235	213
Total	**58**	**50**	**90**	**81**	**87**	**4**	**82**	**235**	**213**

	1988		1989		1990			TOTAL	
	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	CARRIED OVER FROM PREVIOUS YEAR	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED
Northern Development & Mines	7	6	14	14	7	0	7	28	27
North Pickering Development Corporation	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Ontario Northland Transportation Commission	1	1	0	0	5	0	4	6	5
Total	**8**	**7**	**14**	**14**	**13**	**0**	**12**	**35**	**33**
Office of the Premier and Cabinet Office	15	14	15	13	29	0	26	59	53
Total	**15**	**14**	**15**	**13**	**29**	**0**	**26**	**59**	**53**
Revenue	786	756	3132	3089	947	102	884	4865	4729
Total	**786**	**756**	**3132**	**3089**	**947**	**102**	**884**	**4865**	**4729**
Senior Citizens	4	3	1	1	0	0	0	5	4
Total	**4**	**3**	**1**	**1**	**0**	**0**	**0**	**5**	**4**
Skills Development	24	24	16	11	11	2	17	51	52
Total	**24**	**24**	**16**	**11**	**11**	**2**	**17**	**51**	**52**
Solicitor General	120	112	176	149	274	44	225	570	486
Advisory Committee on Crime Prevention	2	2	0	0	0	0	0	2	2
Animal Care Review Board	2	2	0	0	0	0	0	2	2
Coroners' Council	2	2	0	0	0	0	0	2	2
Fire Code Commission	2	2	0	0	0	0	0	2	2
Ontario Police Arbitration Committee	2	2	0	2	0	0	0	2	4

	1988		1989		1990			TOTAL	
	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	CARRIED OVER FROM PREVIOUS YEAR	REQUESTS COMPLETED	REQUESTS REC'D.	REQUESTS COMPLETED
Ontario Police Commission	7	7	11	11	2	0	2	20	20
Total	**137**	**129**	**187**	**162**	**276**	**44**	**227**	**600**	**518**
Tourism & Recreation	17	15	24	19	18	0	16	59	50
Metro Toronto Convention Centre	0	0	0	0	1	0	2	1	2
Niagara Parks Commission	0	0	2	2	0	0	0	2	2
Ontario Lottery Corporation	3	3	5	5	4	0	4	12	12
Ontario Place Corporation	2	2	30	24	9	0	12	41	38
St. Lawrence Parks Commission	1	1	3	3	0	0	0	4	4
Total	**23**	**21**	**64**	**53**	**32**	**0**	**34**	**119**	**108**
Transportation	122	110	124	117	171	25	163	417	390
Ontario Highway Transport Board	2	0	1	1	0	0	0	3	1
Go Transit	5	5	3	2	2	0	1	10	8
Total	**129**	**115**	**128**	**120**	**173**	**25**	**164**	**430**	**399**
Treasury & Economics	46	45	48	32	45	17	45	139	122
Stadium Corporation of Ontario Limited	0	0	41	40	24	1	30	65	70
Total	**46**	**45**	**89**	**72**	**69**	**18**	**75**	**204**	**192**
Women's Issues	2	2	2	2	0	0	0	4	4
Total	**2**	**2**	**2**	**2**	**0**	**0**	**0**	**4**	**4**

*The number of requests completed in any one year may exceed the number of requests received in that year because requests may have been carried over from previous years.

TABLE 11 / TIME TAKEN TO COMPLETE REQUESTS*

	1988		1989		1990		TOTAL	
	GENERAL RECORDS	PERSONAL INFO.	GENERAL RECORDS	PERSONAL INFO.	GENERAL RECORDS	PERSONAL INFO.	No.	%
1-30 days	1513	1884	4522	2421	2309	1902	14551	78.8
31-60 days	313	233	601	203	734	421	2505	13.6
61-90 days	123	33	171	50	272	81	730	4.0
91-120 days	95	53	132	12	63	20	375	2.0
121 days or more	N/A	N/A	123	10	157	10	300	1.6
Total	**2044**	**2203**	**5549**	**2696**	**3535**	**2434**	**18461**	**100.0**

*This table excludes correction requests. (The information regarding time to completion was not collected for correction requests.)

TABLE 12 / DISPOSITION OF REQUESTS*

	1988		1989		1990		TOTAL	
	GENERAL RECORDS	PERSONAL INFO.	GENERAL RECORDS	PERSONAL INFO.	GENERAL RECORDS	PERSONAL INFO.	No.	%
All disclosed	855	1512	3962	1872	1622	1344	11167	60.7
Disclosed in part	444	477	639	644	666	843	3713	20.2
Nothing disclosed	519	145	595	125	645	157	2186	11.9
Withdrawn/abandoned	224	65	347	48	425	84	1193	6.5
Refused to confirm/deny	2	4	6	7	127	6	152	0.8
Total	**2044**	**2203**	**5549**	**2696**	**3535**	**2434**	**18411**	**100.1**

*Dispositions of correction requests are given separately (Table 13).

TABLE 13 / DISPOSITIONS OF CORRECTION REQUESTS

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	TOTAL No.	TOTAL %
Correction made	4	7	7								18	11.8
Correction refused	8	85	39								132	86.3
Correction withdrawn/ abandoned	1	1	1								3	2.0
Total	**13**	**93**	**47**								**153**	**100.1**

TABLE 14 / CASES IN WHICH FEES WERE ESTIMATED

	1988		1989		1990		TOTAL	
	GENERAL RECORDS	PERSONAL INFO.	GENERAL RECORDS	PERSONAL INFO.	GENERAL RECORDS	PERSONAL INFO.	No.	%
Collection in whole	124	2	540	19	796	14	1495	49.1
Waived in whole	295	27	428	179	497	96	1522	50.0
Waived in part	7	0	8	0	12	0	27	0.9
Total	**426**	**29**	**976**	**198**	**1305**	**110**	**3044**	**100.0**

TABLE 15 / REASON FOR COLLECTION OF FEES*

	1988		1989		1990		TOTAL	
	GENERAL RECORDS	PERSONAL INFO.	GENERAL RECORDS	PERSONAL INFO.	GENERAL RECORDS	PERSONAL INFO.	No.	%
Reproduction	124	2	644	20	927	66	1783	40.5
Shipping	54	1	394	11	621	18	1099	25.0
Preparation	54	0	412	3	624	0	1093	24.8
Search time	48	0	62	1	82	2	195	4.4
Computer costs	27	0	69	0	82	18	196	4.5
Others	13	0	4	0	8	12	37	0.8
Total	**320**	**3**	**1585**	**35**	**2344**	**116**	**4403**	**100.0**

*Multiple reasons for the collection of fees could arise out of each instance in which a collection was considered.

TABLE 16 / TYPES OF REQUESTERS*

	1988		1989		1990		TOTAL	
	GENERAL RECORDS	PERSONAL INFO.	GENERAL RECORDS	PERSONAL INFO.	GENERAL RECORDS	PERSONAL INFO.	No.	%
Individual	975	1478	1320	2541	1372	2152	9838	53.3
Business	258	88	543	10	863	74	1836	9.9
Researcher	212	3	157	1	143	0	516	2.8
Media	192	2	182	2	163	0	541	2.9
Association	101	12	162	0	164	11	450	2.4
Others	306	633	154	0	86	16	1195	6.5
Unknown	N/A	N/A	3031	142	744	181	4098	22.2
Total	**2044**	**2216**	**5549**	**2696**	**3535**	**2434**	**18474**	**100.0**

*This table includes all completed requests. (Correction requests are included as personal information requests.)

Statistics Relating to the Appeal Process

During 1990, a total of 648 appeals were made to the Commissioner under the *Act* (Table 20). Of these, 512 (79 per cent) related to requests for general records, 127 (19.6 per cent) concerned requests for personal information, and the remaining nine (1.4 per cent) involved correction requests. This total represents an average of 54 new appeals per month. During 1990, 468 appeals were closed, for an average of 39 closed appeals per month.

The 1990 total of 648 appeals compares to 350 received in 1988 and 393 in 1989 (Table 20). Similarly, the 468 appeals closed during 1990 compares to 198 in 1988 and 362 in 1989.

There has been a substantial increase in the number of appeals opened and closed in each of the three years since the *Act* came into force. The increase in numbers for 1990 is partially attributable to one individual who filed 240 appeals or 37 per cent of all appeals made to the Commissioner during the year.

Types of Decisions Appealed

Some of the 648 appeals involved more than one decision on the part of an institution. A total of 660 decisions were appealed (Table 18). Of these, 413 (62.6 per cent) related to the institution's final decision. Final decisions include access to the record being refused in whole or in part, refusal to correct a record, refusal to confirm or deny the existence of a record, or a decision by the institution that a record does not exist. Most of the appeals filed were in response to the decision by the head to refuse access to the record in whole (33 per cent) or in part (21.4 per cent).

Of the remaining decisions appealed, 99 (15 per cent) dealt with a preliminary decision made by the institution prior to a decision regarding the release of information. Preliminary decisions include fees and fee estimates, time extensions, and the possible release of third party information. The other 148 decisions appealed (22.4 per cent) did not fall into any of the above-mentioned categories.

The proportion of each type of decision appealed remained quite similar over the three years of the *Act*'s operation (Table 21). However, the proportion of appeals involving a decision to refuse access in part decreased during 1990 (21.4 per cent, compared to 29.3 per cent in 1988 and 30.5 per cent in 1989). At the same time, appeals involving a decision to refuse access in whole showed a corresponding increase in proportion since the first year of operation (23 per cent in 1988, 31.2 per cent in 1989, and 33 per cent in 1990).

The proportion of appeals concerning fees and fee estimates was lower in 1989 and 1990 than in 1988 (11.6 per cent in 1988, compared to 4.6 per cent in 1989, and 5.6 per cent in 1990). Also, the proportion of appeals in which the institution maintained that "no record exists" declined over the first three years of operation (20.1 per cent in 1988, 11 per cent in 1989, and 6.8 per cent in 1990). These changes in the types of decisions appealed may be explained by the fact that orders issued by the Commissioner are clarifying some of the issues that arise under the *Act*.

Specific Institutions

The majority of appeals received in 1990 involved ministries (594 or 91.7 per cent), as opposed to agencies (54 or 8.3 per cent) (Table 17). The Ministry of Government Services was involved in the largest number of appeals (174). Ninety per cent, or 157 of these appeals involved one appellant. The Ministry of Health had the next highest number of appeals (64), followed by the Ministries of Revenue (56), Correctional Services (55), Solicitor General (48), and Community and Social Services (47). The agencies with the largest number of appeals were the Ontario Human Rights Commission (10), Workers' Compensation Board (10), and Stadium Corporation (nine).

The Ministries of Health and Government Services were involved in the largest number of appeals in 1989 (42 and 38 respectively). In 1988, the Ministries of Correctional Services (59) and Health (45) had the highest number of appeals. The Ministries of Community and Social Services, Government Services, Revenue, Solicitor General, and Treasury and Economics were all involved in substantially more appeals in 1990 than in previous years.

Disposition of Appeals

It is the IPC's goal to settle as many appeals as possible through mediation. As the number of issued orders increases and covers a wider range of issues, it should be possible to apply the interpretations of the *Act* contained in orders to mediate a larger proportion of appeals.

In 1990, orders were issued for 74 (15.8 per cent) of the 468 appeals closed during the year (Table 19). Grouping appeals across categories: of the remaining 394 closed appeals, 189 (40.4 per cent) were settled, 197 (42.1 per cent) were withdrawn, six (1.3 per cent) were abandoned, and two (0.4 per cent) were found to be beyond the jurisdiction of the Commissioner's office.

The proportion of appeals closed in 1990 through the issuing of an order dropped to 15.8 per cent from 31.8 per cent in 1989 and 39.9 per cent in 1988 (Table 24). Although the number of cases closed through settlement dropped during 1990 compared to previous years (48 per cent in 1988, 59.1 per cent in 1989, and 40.4 per cent in 1990), the number of withdrawn appeals increased substantially (8.1 per cent in 1988, 7.5 per cent in 1989, and 42.1 per cent in 1990) (Table 23 and Table 24). The increase in the number of appeals resolved by means other than the issuance of an order indicates that the Commissioner's office is achieving its goal of resolving more appeals through the mediation process.

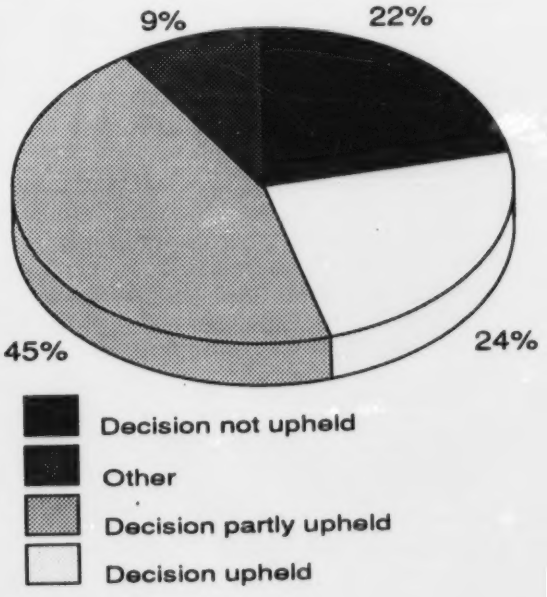
Settled Appeals

In 1990, 87 appeals were settled because the appellant received more information from the institution (Table 19). An additional 90 were settled because the appellant received further explanations of the *Act* which satisfied his or her concerns.

Ordered Appeals

Of the 74 appeals that were closed through issuance of an order, the decision by the head of the institution was upheld in 18 appeals (24.3 per cent), the decision was partly upheld in 33 appeals (44.6 per cent), and was not upheld in 16 appeals (21.6 per cent) (Table 19). An additional seven appeals (9.5 per cent) that involved an order did not fall into any of these categories.

Figure 2 / Ordered decisions



In comparing the proportion of orders falling within the three categories during the past three years (Table 24), there has been a decline in the proportion of orders in which the decision by the head of the institution was upheld (79.7 per cent in 1988, 45.2 per cent in 1989, and 24.3 per cent in 1990). At the same time, the proportion of orders in which the head's decision was partly upheld has increased (6.3 per cent in 1988, 23.5 per cent in 1989, and 44.6 per cent in 1990). The proportion of orders not upholding the head's decision increased in 1989 but dropped off somewhat in 1990 (13.9 per cent in 1988, 31.3 per cent in 1989, and 21.6 per cent in 1990).

The numbers indicate that there has been a trend toward a decline in the number of orders in which the head's decision was either upheld or not upheld. This may reflect the fact that the Commissioner's office is having more success in mediating appeals in which the head's decision is either clearly appropriate or inappropriate, or the fact that the Commissioner's office is receiving fewer appeals of this nature due to increased understanding of the *Act* on the part of both the institutions and the general public.

A total of 72 orders were issued in 1990. This figure compares to 102 orders issued in 1989 and 36 orders issued in 1988. The number of appeals closed through the issuance of an order exceeds the number of orders issued each year because in some cases an order disposes of more than one appeal.

Categories of Appellants

Although the *Act* does not require appellants to provide information about themselves when filing an appeal, the IPC attempts to determine the various categories of appellants. Because this determination is subjective, the following numbers should be interpreted with caution.

Of the 648 appeals received in 1990, 466 (71.9 per cent) were submitted by individuals (Table 25). A smaller proportion of appeals were received from business representatives (9.7 per cent), followed by agents (nine per cent), researchers (3.4 per cent), and the media (3.1 per cent). An additional 19 appellants (2.9 per cent) did not fall into any of the above-mentioned categories.

These proportions have remained relatively constant over the past three years, although the proportion of appellants categorized as individuals was slightly higher in 1990 than the previous two years (71.9 per cent, compared to 64.6 per cent in 1988 and 61.1 per cent in 1989). Also, fewer appellants were categorized as agents in 1990 than in the previous year (3.1 per cent versus 10.4 per cent in 1989).

TABLE 17 / MINISTRIES AND AGENCIES INVOLVED IN APPEALS RECEIVED*

	1988 Appeals	1989 Appeals	1990 Appeals	Total Appeals
Agriculture and Food	17	3	2	22
Total	**17**	**3**	**2**	**22**
Attorney General	21	16	22	59
Total	**21**	**16**	**22**	**59**
Cabinet Office	1	5	4	10
Total	**1**	**5**	**4**	**10**
Citizenship	0	0	0	0
Ontario Human Rights Commission	3	14	10	27
Total	**3**	**14**	**10**	**27**
Colleges and Universities	1	2	2	5
Algonquin College - Nepean	0	0	4	4
Canadore College - North Bay	0	0	1	1
Fanshawe College - London	0	0	2	2
George Brown College - Toronto	0	0	2	2
Humber College - Etobicoke	0	1	2	3
Mohawk College - Hamilton	0	0	1	1
Northern College - South Porcupine	0	1	0	1
Seneca College - North York	0	1	1	2
Sheridan College - Oakville	0	12	0	12
Sir Sanford Fleming College - Peterborough	0	1	0	1
St. Clair College - Windsor	0	1	0	1
Total	**1**	**19**	**15**	**35**
Community and Social Services	25	23	47	95
Child and Family Services Review Board	0	1	0	1
Social Assistance Review Board	0	1	0	1
Total	**25**	**25**	**47**	**97**
Consumer and Commercial Relations	11	13	14	38
Liquor Control Board of Ontario	2	1	2	5
Total	**13**	**14**	**16**	**43**
Correctional Services	59	32	55	146
Total	**59**	**32**	**55**	**146**

	1988 Appeals	1989 Appeals	1990 Appeals	Total Appeals
Culture and Communications	1	7	5	13
Ontario Heritage Foundation	0	8	0	8
Archives of Ontario	6	1	1	8
Total	**7**	**16**	**6**	**29**
Education	8	3	7	17
Total	**8**	**3**	**7**	**17**
Energy	0	1	0	5
Ontario Hydro	8	5	4	13
Total	**8**	**6**	**4**	**18**
Environment	13	4	20	37
Ontario Waste Management Corporation	2	0	0	2
Total	**15**	**4**	**20**	**39**
Financial Institutions	8	13	12	33
Total	**8**	**13**	**12**	**33**
Government Services	1	38	174	213
Total	**1**	**38**	**174**	**213**
Health	45	42	64	151
Metropolitan Toronto DHC - Toronto	0	1	0	1
Total	**45**	**43**	**64**	**152**
Housing	0	7	5	12
Total	**0**	**7**	**5**	**12**
Human Resources Secretariat	0	1	0	1
Total	**0**	**1**	**0**	**1**
Industry, Trade and Technology	11	5	2	18
Total	**11**	**5**	**2**	**18**
Labour	27	14	7	48
Ontario Labour Relations Board	2	2	2	6
Workers' Compensation Appeals Tribunal	0	1	1	2
Workers' Compensation Board	11	19	10	40
Pay Equity Commission	0	0	2	2
Total	**40**	**36**	**22**	**98**

	1988 Appeals	1989 Appeals	1990 Appeals	Total Appeals
Management Board of Cabinet Secretariat	2	2	2	6
Total	**2**	**2**	**2**	**6**
Municipal Affairs	3	4	6	13
Total	**3**	**4**	**6**	**13**
Natural Resources	4	11	7	22
Total	**4**	**11**	**7**	**22**
Northern Development and Mines	0	0	0	0
Ontario Northland Transportation Commission	0	1	0	1
Total	**0**	**1**	**0**	**1**
Revenue	6	3	56	66
Total	**6**	**3**	**56**	**66**
Skills Development	5	3	3	11
Total	**5**	**3**	**3**	**11**
Solicitor General	29	23	48	100
Total	**29**	**23**	**48**	**100**
Tourism and Recreation	2	3	0	5
Ontario Lottery Corporation	0	4	0	4
Total	**2**	**7**	**0**	**9**
Transportation	12	4	9	25
Total	**12**	**4**	**9**	**25**
Treasury and Economics	2	8	21	31
Stadium Corporation of Ontario Limited	2	25	9	36
Total	**4**	**33**	**30**	**67**
Women's Issues	0	2	0	2
Total	**0**	**2**	**0**	**2**
Total	**350**	**393**	**648**	**1391**

* The 1989 appeals statistics presented in this table and the following tables have been adjusted to exclude Interim Orders.

TABLE 18 / TYPES OF DECISIONS APPEALED - 1990*

	GENERAL RECORDS	PERSONAL INFORMATION	TOTAL No.	TOTAL %
Access refused in part	83	58	141	21.4
Access refused in whole	199	19	218	33.0
No record exists	32	13	45	6.8
Fees/fee estimate	29	8	37	5.6
Third party information	39	2	41	6.2
Time extensions	13	8	21	3.2
Method of access	4	1	5	0.8
Refused to confirm/deny	5	3	8	1.2
Correction(s) refused	N/A	1	1	0.2
Other	130	13	143	21.7
Total	**534**	**126**	**660**	**100.0**

*The total number of decisions appealed exceeds the total appeals due to the fact that some appeals involved more than one decision. The numbers reported above reflect the number of times each decision was appealed.

TABLE 19 / TOTAL DISPOSITIONS OF ALL APPEALS - 1990

MEDIATION STAGE	REQUESTER APPEAL No.	%	THIRD PARTY APPEAL No.	%	TOTAL No.	%
Settled	178	47.0	5	71.4	183	47.4
Appellant received more information	(83)		(4)		(87)	
Explanation of the Act satisfied appellant	(89)		(1)		(90)	
Non-jurisdictional	2	0.5	0	0.0	2	0.5
Withdrawn	193	50.9	2	28.6	195	50.5
Abandoned	6	1.6	0	0.0	6	1.6
Total	**379**	**100.0**	**7**	**100.0**	**386**	**100.0**
INQUIRY STAGE	No.	%	No.	%	No.	%
Orders						
Head's decision upheld	17	23.6	1	50.0	18	24.3
Head's decision partly upheld	33	45.8	0	0.0	33	44.6
Head's decision not upheld	15	20.8	1	50.0	16	21.6
Other	7	9.7	0	0.0	7	9.5
Total ordered cases	**72**	**100.0**	**2**	**100.0**	**74**	**100.0**
Other						
Withdrawn	2	25.0	0		2	25.0
Settled	6	75.0	0		6	75.0
Total other cases	**8**	**100.0**	**0**		**8**	**100.0**
Total inquiry cases	**80**		**2**		**82**	
Total closed cases	**459**		**9**		**468**	

TABLE 20 / TYPES OF APPEALS

	1988		1989		1990	
	APPEALS RECEIVED	APPEALS COMPLETED	APPEALS RECEIVED	APPEALS COMPLETED	APPEALS RECEIVED	APPEALS COMPLETED
General records	259	143	298	273	512	375
Personal information	86	53	85	80	127	91
Corrections	5	2	10	9	9	2
Total	**350**	**198**	**393**	**362**	**648**	**468**

TABLE 21 / TYPES OF DECISIONS APPEALED*

	1988	1989	1990	1991	1992
Access refused in part	111	127	141		
Access refused in whole	87	130	218		
No record exists	76	46	45		
Fees/fee estimate	44	19	37		
Third party information	15	13	41		
Time extensions	10	28	21		
Method of access	8	0	5		
Refused to confirm/deny	6	6	8		
Correction(s) refused	5	10	1		
Other	17	38	143		
Total	**379**	**417**	**660**		

*The total number of decisions appealed exceeds the total appeals due to the fact that some appeals involved more than one decision. The numbers reported above reflect the number of times each decision was appealed.

TABLE 22 / CLOSED CASES: STAGE AT WHICH APPEAL DISPOSED

	1988	1989	1990	TOTAL No.	%
Mediation stage	105	207	386	698	67.9
Inquiry stage	93	155	82	330	32.1
Total	**198**	**362**	**468**	**1028**	**100.0**

TABLE 23 / MEDIATION STAGE

	1988	1989	1990	TOTAL No.	%
Settled	87	180	183	450	64.5
Appellant received more information	(43)	(107)	(87)		
Explanation of the Act satisfied appellant	(44)	(71)	(90)		
Non-jurisdictional	7	0	2	9	1.3
Withdrawn	10	21	195	226	32.4
Abandoned	1	6	6	13	1.9
Total	**105**	**207**	**386**	**698**	**100.0**

TABLE 24 / INQUIRY STAGE

	1988	1989	1990	TOTAL No.	TOTAL %
Orders					
Head's decision upheld	63	52	18	133	40.3
Head's decision partly upheld	5	27	33	65	19.7
Head's decision not upheld	11	36	16	63	19.1
Other			7	7	2.1
Total ordered cases	**79**	**115**	**74**	**268**	**81.2**
Other					
Withdrawn	6	6	2	14	4.2
Settled	8	34	6	48	14.6
Total other cases	**14**	**40**	**8**	**62**	**18.8**
Total inquiry cases	**93**	**155**	**82**	**330**	**100.0**

TABLE 25 / TYPES OF REQUESTERS INVOLVED IN APPEALS*

	1988	1989	1990	TOTAL No.	TOTAL %
Individual	226	240	466	932	67.0
Business	21	25	63	109	7.8
Researcher	48	34	22	104	7.5
Media	19	34	20	73	5.3
Agent	18	41	58	117	8.4
Other	18	19	19	56	4.0
Total	**350**	**393**	**648**	**1391**	**100.0**

*Since the requester in all personal information and correction requests is the individual or an authorized representative, all these requesters are treated as individuals.

Compliance With The *Act*

Appeals

Subsection 58(2)(b) of the *Act* requires the Commissioner to assess the extent to which institutions are complying with the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987*. In 1990, the Commissioner's/Assistant Commissioner's orders and recommendations resulting from investigations continued to guide institutions in interpreting their responsibilities under the *Act*.

Decisions on Appeals

Some of the orders issued during 1990 which defined procedural obligations and were relevant to the question of institutions' compliance with the *Act* are described below.

Order 158 outlined an institution's responsibility where it refuses to give full or partial access to a record under section 26 of the *Act*. The Commissioner stated that the institution, in its notice of refusal under subsection 29(1)(b)(ii), must provide the requester with information about the circumstances which form the basis for the head's decision to deny access. The degree of particularity used in describing the individual record will have an impact on the amount of detail required in the reasons, and vice versa. By providing this information, the requester will be in a position to make a reasonably informed decision as to whether to appeal the head's decision.

Order 164 dealt with the issue of whether an institution has the authority, where a request is made pursuant to the *Act*, to grant the requester conditional access to the record(s). In this appeal, the institution gave a copy of the requested record to the appellant. However, in a covering letter, the head made it clear that the record was being given to the appellant on condition that it be used only by the appellant, and he was prohibited from sharing the record with other members of the public. In his order, the Commissioner stated that, other than subsection 21(1)(e) which relates to access to personal information for research purposes, the *Act* does not contain any provisions which authorizes the head to grant conditional access to a record, in an official decision responding to a request under the *Act*. The *Act* contemplates that where access is given to a requester, it is access to the world, and, subject to the limitations imposed by other laws such as those pertaining to libel and slander, no limitations can be imposed on the use to which the requester may put the record.

Order 189 discussed an institution's responsibility where it extends the 30 day time limit set out in section 26 for responding to an access request under the *Act*. The Assistant Commissioner stated that an institution is obliged to provide specific and detailed reasons for the extension of the time limit under subsection 27(1) of the *Act*. While in some time extension notices it may not be possible to identify the records at issue (ie. an extension may be necessary for the very purpose of identifying records responsive to the request), the requirement that a requester receive notice of a time extension carries with it the necessary inference that the notice include some description of the records. The degree of particularity used to describe the record will have an impact on the amount of detail required in giving reasons, and vice versa.

Order 202 dealt with the question of whether the *Act* precludes a requester from submitting the same request more than once. The Assistant Commissioner stated that, when a requester submits the same request a second time, the institution must respond to this request on its own merits, as a new request, and make a decision. This decision could be the same or different from the one previously issued, irrespective of the fact that the records at issue may be the same.

Investigations Arising from Appeals

During the course of 1990, nine investigations were launched to resolve issues which came to light during the course of appeals. Highlights of these investigations are outlined below.

A number of issues were raised by Appeal 880099 (Order 52) relating to the adequacy of procedures employed by the institution in retaining control over notes or tape recordings of court reporters hired to cover oral hearings conducted by the institution. In Order 52, the Commissioner asked the IPC Compliance department to conduct a full investigation of these procedures to ensure compliance with the provisions of the *Act*.

The investigation by the Compliance department was completed in 1990, and a report was issued to the institution. The report assessed the adequacy of procedures employed by the institution in appointing stenographic reporting services for oral hearings. Inadequacies in the following areas were highlighted in the report:

- obtaining transcripts of hearings;
- specifying retention policies and disposal methods with respect to records relating to the hearings; and
- physical security measures employed by the institution and reporting services with respect to records related to hearings.

The report included recommendations for ways of improving procedures to ensure compliance with the privacy provisions in Part III of the *Act*. The recommendations were based on the assumption that reporting services, rather than the institution, would retain physical custody of the actual notes and recordings of hearings, and that the reporting services would produce transcripts when requested.

The report recommended that the institution should have written agreements with all of its outside reporting services. These agreements would:

- address issues regarding the obtaining of transcripts and the retention, disposal and security of personal information in the reporting services' possession; and
- ensure the institution's compliance with the requirements of the *Act*, regulations under the *Act*, and guidelines issued by the Management Board of Cabinet under subsection 40(4) of the *Act*, and the *Archives Act*.

The IPC is currently in the process of preparing guidelines on the use of verbatim reporting services at various administrative hearings, for distribution to all provincial administrative tribunals.

Investigations Arising from Complaints

In 1990, a total of 69 investigations were initiated in response to complaints from members of the public that their privacy had been invaded, or that an institution was in breach of a provision of the *Act*. Most of these complaints dealt with situations where a member of the public felt that an institution had improperly disclosed personal information. A number of these cases are described below.

One complaint dealt with the Ministry of Health's practice of collecting a physician's personal OHIP number when the physician applied for an OHIP billing number. It was determined that the Ministry did not have the authority to collect this personal information and, as a result of the investigation, the Ministry discontinued the practice of collecting personal OHIP numbers from physicians.

In another case, a faculty member at a community college complained that the public release of a student evaluation survey of teachers invaded his privacy. The results of the evaluation were sent to the members of the faculty, identifying names of the faculty, the courses they taught, and the grade point average assigned to the teacher. It was determined that the disclosure of this personal information did, in fact, breach the *Act*. As a result of the complaint, the college suspended the survey and informed the IPC that they were purging the database that had been generated from the information gathered through the survey.

An employee of Ontario Hydro complained to the IPC about the institution's practice of including his social insurance number on his attendance form. As a result of our investigation, Ontario Hydro agreed to suppress the printing of gender identification and social insurance numbers on these forms.

Another complainant, who was an employee of a school operated by the Ministry of Education, alleged that other staff members had improperly disclosed personal information about her work history and attendance to a private investigator. Following our investigation, we concluded that the information in question had not been recorded, and was, therefore, not covered by the *Act*. However we expressed concern that, despite the fact that it was not recorded information, caution should be exercised by employees when disclosing information that, if recorded, would constitute an improper disclosure under the *Act*.

In a case involving a hospital administered by the Ministry of Health, the complainant alleged that the ministry had improperly contacted someone for a job reference check that had not been consented to by the complainant. The investigation confirmed the complainant's allegations, and our report recommended that the institution develop a formal policy dealing with the issue of disclosure of personal information in the context of providing references for former and current employees.

Finally, another complaint involved the stamping of an inmate's outgoing mail by the Ministry of Correctional Services. We found that the correctional facility had stamped a number of the inmate's letters with the name of the centre. As a result of this investigation, the practice has now been discontinued, and a notice has been sent to all appropriate ministry staff advising them of the proper procedures to be followed.

Compliance Reviews

In order to comply with the privacy protection provisions of the *Act*, institutions must undertake a thorough review of how they collect, use, disclose and dispose of personal information in their custody or under their control, and adjust records management practices to conform with the requirements of the *Act*. To be effective, the *Act*'s privacy provisions must be implemented systematically across all branches and departments of an institution.

To ensure that the *Act* is being adhered to, the Compliance department undertakes comprehensive reviews of selected institutions, choosing one or more areas within the institution and reviewing information management practices for compliance with the various provisions of Part III of the *Act*.

The first comprehensive review undertaken by the IPC involved the flow of AIDS-related personal information in the a number of institutions. The Compliance department reviewed the Public Health Laboratories and Public Health Branch of the Ministry of Health, as well as three local health units: Simcoe County District Health Unit, North York Health Unit, and East York Health Unit. The review also included the Reportable Disease Information System (RDIS), a computerized system used to link the various organizations.

The objectives of the review were to ensure that AIDS-related personal information was:

- collected in accordance with the *Act*;
- processed in such a manner that records were accurate and up-to-date, as stipulated by the *Act*;
- retained and disposed of in accordance with the *Act* and the regulations made thereunder;
- used and disclosed in accordance with the *Act*; and
- stored in a secure manner.

The review revealed that, for the most part, the various institutions were in compliance with the privacy provisions of the *Act*. Most recommendations arising from the review dealt with the strengthening of administrative and operational procedures to ensure more effective implementation of the *Act*'s privacy provisions.

Some of the more significant recommendations included:

- using reputable courier services rather than regular mail to send all HIV test results;
- ensuring that institutions have records retention and disposal policies that conform to the requirements of the *Act* and regulations;
- ensuring that proper consent is obtained from a patient to conduct HIV antibody tests;
- ensuring that only necessary personal information is requested on certain forms;
- instituting tracking systems for transfers of AIDS-related personal information within and between institutions;
- amending the *Health Protection and Promotion Act* to expressly authorize Medical Officers of Health to indirectly collect personal information on the contacts of individuals with communicable diseases;
- ensuring that places where AIDS-related personal information is kept are locked and access restricted to authorized personnel;
- requiring the Ministry of Health not to ask that an HIV seropositive individual's name be reported to it;
- requiring the Ministry of Health to discontinue its collection of personal identifiers associated with AIDS-related personal information.

A second comprehensive review was conducted at the Ministry of Government Services' Records Centre, the depository used by government institutions to store inactive records. The Records Centre plays a central role in the retrieval process of institutional records, and in providing for the security of records, many of which contain personal information. The review focused on the transfer, retrieval, return and disposal of institutional records during 1989.

It should be pointed out that the originating institutions retain custody and control of their records after they have been transferred to the Records Centre and until such time as they are either destroyed or transferred to the Ontario Archives. Therefore, in order to fully evaluate the practices of the Records Centre, it was necessary to review the records management systems of a number of institutions to determine how well they integrate with the Record Centre.

Four institutions were selected: the Ministry of the Attorney General, the Ministry of Housing, the Workers' Compensation Board and the Archives of Ontario. Reviews of the first three institutions were completed during 1990.

The reviews concluded that although the institutions' records management systems operated reasonably well, some improvements in administrative and operational procedures were warranted.

One of the more significant recommendations arising from the review was that institutions should adhere to the disclosure provisions of the *Act* with respect to personal information under their control, regardless of the fact that it may be physically located at the Records Centre.

Another recommendation suggested that, when requesting records from the Records Centre, institutions provide greater detail in order to facilitate retrieval. Specifically, it was recommended that institutions provide more information in their retention schedules in order to facilitate the storage, retrieval and ultimate disposal of records sent to the Records Centre.

The review of the Archives of Ontario introduced a number of issues unique to the mandate of that institution, which are expected to be resolved early in 1991.

Commissioner's/Assistant Commissioners' Recommendations

In accordance with subsection 58(2)(c) of the *Act*, the Commissioner is required to make recommendations with respect to the practices of particular institutions. Outlined below are some recommendations of the Commissioner and the Assistant Commissioners.

In Order 146, the appellant requested access to his health records over a four-year time period. The institution identified two areas where the records were likely to reside. Following a search of these two areas, the institution advised the appellant that access to the records could not be provided, because the records did not exist. The Commissioner assigned a Compliance Officer to review the steps taken by the institution in its efforts to locate the requested records. Although no further records were found and the appeal was dismissed, the Commissioner expressed concern about the record-keeping system and asked the institution to produce clearly written guidelines for the maintenance of personal information held by the institution. These guidelines would help the institution ensure that personal information in its custody or control was maintained for the period of time indicated in the institution's record retention schedules.

In Order 181, the appellant requested access to copies of all press releases pertaining to lottery winners over the previous six months. The institution denied access to the records, claiming that the press releases had been distributed to local news media for publication at their discretion. The institution later changed the basis for its decision to deny access to the record, claiming that disclosure of the records would constitute an unjustified invasion of the personal privacy of the lottery winners. The Assistant Commissioner agreed with the latter claim, and upheld the institution's decision not to disclose the records. As well, he recommended that the institution review its practice of giving the name and city or town of residence of the winners of specific lotteries to the public, in the absence of the consent of the winners, to determine if this practice is in accordance with the *Act*.

In Order 182, the appellant requested access to all documentation pertaining to a sexual harassment case against himself. The institution granted partial access to the records, exempting personal information of other individuals, and information that could interfere with the investigation that was underway at that time. In balancing the interests of the appellant and the affected parties, the Assistant Commissioner found in favour of the appellant and ordered the institution to disclose the information.

As the nature of a sexual harassment investigation raises concerns from both the access and privacy perspectives, the Assistant Commissioner made several recommendations regarding the way in which the investigations are to be carried out. If these are followed, they will assist the institution in ensuring that the complainant, the person complained against, and any witnesses who may be interviewed, will be treated with "meticulous fairness".

SECTION 59: OTHER ACTIVITIES

Three-year Review

On the occasion of the three-year review of the provincial *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987*, the Office of the Information and Privacy Commissioner prepared a brief for presentation to the Standing Committee on the Legislative Assembly. This brief included a document entitled "Suggested Changes to the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987*" which describes the IPC proposals.

The report sets out three types of proposed changes to the *Act*. The first are "technical changes", which are prompted largely as a result of faulty legislative drafting, and do not affect substantive rights. The second type of suggested changes have been classified as "clarification changes" and could affect substantive rights. They are considered necessary in order to make the *Act* work more effectively. The third part of the report details "policy changes" which affect substantive rights and may result in changes in the way decisions are made. Several "policy change" suggestions that touch on the substantive provisions of the *Act* are highlighted below.

Subsection 52(6) of the *Act* gives the head of an institution the authority to require the Commissioner to inspect a record at the ministry or agency. It is the practice, in the vast majority of appeals, for the institution to forward a copy of the relevant record(s) to the IPC offices. However it is possible, given the *Act*'s present wording, that a head could require the Commissioner and IPC staff to view all records relating to every appeal at the institution's premises. This is both impractical and clearly not the intent of the legislation. Therefore, the IPC suggests that this section be amended to restrict on-site examination of records to exceptional circumstances where it would not be practical to reproduce the record by reason of its length or nature.

The *Act* provides that where an institution does not respond to a request for access within the 30-day time period, the head is deemed to have refused access. However, if the deemed refusal is appealed, no penalty is available for failure to adhere to the statutory time limits, and therefore, the institution has little incentive to comply. To address this deficiency, the IPC suggests that a subsection be added to the *Act* which allows the Commissioner, in a deemed refusal situation, to require the head to waive fees which would otherwise be recoverable.

The *Act*, in setting out the various privacy protection provisions, is largely silent regarding an institution's obligation to ensure the security of personal information. Since institutions must consider security-related matters in order to fully comply with the privacy provisions of the *Act*, the IPC feels this obligation should be explicitly acknowledged and addressed in the Legislature.

The IPC presentation also includes a suggested change that would require all correspondence to the IPC from minors and those in correctional institutions or psychiatric facilities to be kept confidential. The need for confidentiality is vital, and will ensure that these people are more fully able to exercise their rights under the *Act*.

Another significant issue concerns the use of mailing lists. Lists of individuals' names and addresses are compiled almost routinely by organizations for a variety of purposes, but principally for commercial gain. While Part III of the *Act* recognizes and protects personal privacy by restricting the use and disclosure of information, the protection may not extend far enough to include mailing lists. The IPC suggests that a sub-clause be added to the *Act* which would include mailing lists to the category of information that, when released, is presumed to constitute an unjustified invasion of personal privacy.

The brief includes a number of recommendations which concern the extension of the powers of the Commissioner.

The IPC recommends that the Commissioner be authorized to extend the period for filing an appeal beyond the 30-day time limit, in special circumstances. In our view, as long as the exer-

cise of discretion is restricted to exceptional cases, the underlying principles of the *Act* are better served by expressly authorizing the Commissioner to extend the time period. Concerns about equity and justice should prevail over strict adherence to time limits.

The IPC also suggests that consideration be given to the following two related amendments. First, the *Act*, while stating that the Commissioner can make an order disposing of an appeal, does not explicitly provide that an action or decision of the Commissioner is final and conclusive. It is clear from a review of the debates when the *Act* was originally passed, that the Legislature intended to establish the Commissioner as the ultimate decision-maker for appeals. The IPC proposes that an express provision to this effect, commonly referred to as a "privative clause", be included in the legislation.

Second, the IPC recommends that the Commissioner be given express authority to reconsider a decision or revoke an order, in exceptional circumstances. This would provide the necessary flexibility to correct the outcome of an appeal where an error has been made, and would eliminate the need for judicial review proceedings.

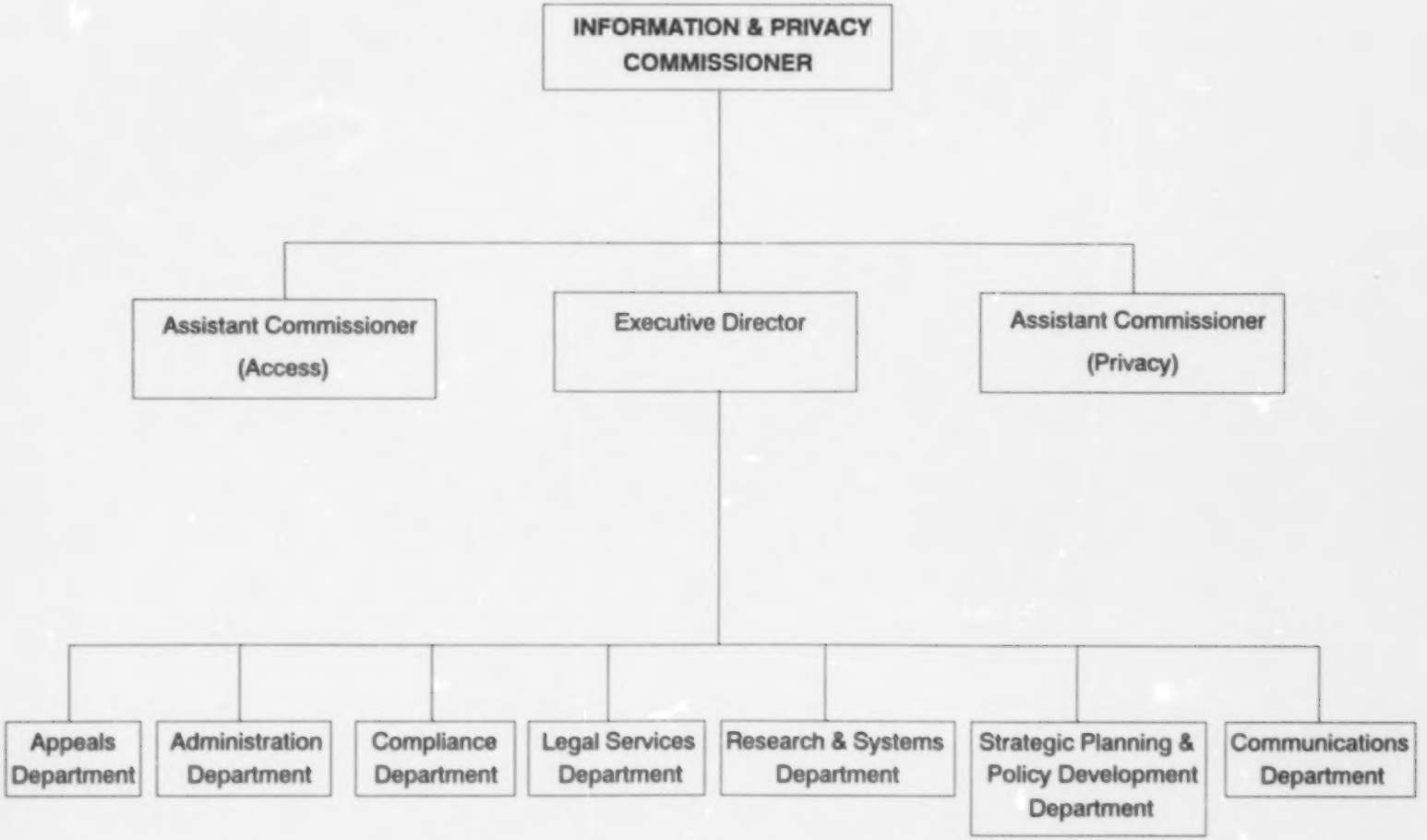
These two suggested amendments are consistent with provisions found in the enabling legislation for tribunals performing comparable functions to that of the Commissioner.

The IPC also recommends that the *Act* give the Commissioner explicit authority to investigate and review activities of institutions that may be in breach of the privacy principles of the *Act*. The *Act* imposes a duty on the Commissioner to perform certain functions, which implicitly requires the authority to investigate complaints and review information management practices of institutions. The proposed amendments codify this authority, following precedents found in other jurisdictions which have similar privacy protection legislation.

Finally, the IPC proposes that the Commissioner's order-making powers be extended in the area of privacy protection. At present, these powers are restricted to ordering an institution to cease a personal information collection practice, or to destroy collections of personal information. The IPC believes this authority is not sufficient to adequately ensure the proper management of personal information, and that the Commissioner should also be given authority to order an institution to cease a use, disclosure or retention practice that contravenes the *Act*.

APPENDIX A

ORGANIZATION CHART


INFORMATION & PRIVACY COMMISSIONER
Assistant Commissioner (Access)
Executive Director
Assistant Commissioner (Privacy)
Appeals Department
Administration Department
Compliance Department
Legal Services Department
Research & Systems Department
Strategic Planning & Policy Development Department
Communications Department

APPENDIX B

FINANCIAL STATEMENTS 1989-90

OFFICE OF THE PROVINCIAL AUDITOR
BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

Box 105, 15th Floor, 20 Dundas St. West
Toronto, Ontario M5G 2C2
(416) 974-9866 Facsimile (416) 324-7012

C.P. 105, 20, rue Dundas ouest, 15e étage
Toronto (Ontario) M5G 2C2
(416) 974-9866 Télécopieur (416) 324-7012

To the Information and Privacy Commissioner
and to the Speaker of the Assembly.

I have audited the statement of expenditure of the Office of the Information and Privacy Commissioner for the year ended March 31, 1991. This financial statement is the responsibility of the Commission's management. My responsibility is to express an opinion on this financial statement based on my audit.

I conducted my audit in accordance with generally accepted auditing standards. Those standards require that I plan and perform an audit to obtain reasonable assurance whether the financial statement is free of material misstatement. An audit includes examining, on a test basis, evidence supporting the amounts and disclosures in the financial statement. An audit also includes assessing the accounting principles used and significant estimates made by management, as well as evaluating the overall financial statement presentation.

In my opinion, this financial statement presents fairly, in all material respects, the expenditures of the Commission for the year ended March 31, 1991 in accordance with the accounting policies described in note 2 to the financial statement.

J.F. Otterman, F.C.A.,
Assistant Provincial Auditor

Toronto, Ontario,
May 14, 1991

OFFICE OF THE INFORMATION AND PRIVACY COMMISSIONER

Financial Statement
for the year ended March 31, 1991

OFFICE OF THE INFORMATION AND PRIVACY COMMISSIONER

Statement of Expenditure
for the year ended March 31, 1991
(Note 3)

	1991 $	1990 $
Salaries and wages	3,101,987	2,105,291
Employee benefits (note 4)	414,124	263,774
Transportation and communication	140,164	89,751
Services	1,097,453	573,949
Supplies and equipment	834,456	364,174
	5,588,184	3,396,939

See accompanying notes to financial statement.

Approved:

Tom Wright

Information and Privacy Commissioner

OFFICE OF THE INFORMATION AND PRIVACY COMMISSIONER

Notes to Financial Statement
March 31, 1991

1. GENERAL

The Information and Privacy Commissioner is responsible for ensuring that Ontario government and municipal institutions comply with the Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987 and the Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1989 and apply the standards of privacy protection set out in the Acts. As Commissioner, he may review decisions made by government institutions where access to information has been denied to a member of the public. Upon investigating the circumstances of the appeal, he has the final authority to deny or to order the disclosure of the requested information.

2. SIGNIFICANT ACCOUNTING POLICIES

(a) Basis of accounting

The Office uses a cash basis of accounting modified to allow an additional 30 days to pay for debts incurred during the period just ended.

(b) Fixed assets

Expenditures on fixed assets are expensed in the year of acquisition.

3. EXPENDITURE

Expenses are paid out of moneys appropriated by the Legislature of the Province of Ontario.

4. PENSION PLAN

The Office of the Information and Privacy Commissioner provides pension benefits for its permanent employees through participation in the Public Service Pension Fund established by the Province of Ontario. Pension benefits for the Information and Privacy Commissioner are provided through the Legislative Assembly Retirement Allowance Account. The Office's share of contributions to the Fund and Account during the year was $202,700 (1990 - $116,800) and is included in employee benefits in the statement of expenditure. This amount includes current contributions and additional payments to cover the Office's share of the Fund's estimated unfunded liabilities on January 1, 1990. These additional payments will continue over the next 40 years.

RAPPORT ANNUEL

Commissaire à l'information
et à la protection
de la vie privée/Ontario

COMMISSAIRE À L'INFORMATION ET À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE/ONTARIO

RAPPORT ANNUEL 1990

ISSN 0847-0634

Le contenu de ce rapport annuel est imprimé sur du papier recyclé.

Éditique : le personnel du bureau du commissaire.

Information and Privacy
Commissioner/Ontario
Commissaire à l'information
et à la protection de la vie privée/Ontario

Le 18 juin 1991

L'honorable David Warner, député
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 58 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, dans sa version modifiée, je vous présente le rapport annuel du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario pour l'exercice se terminant le 31 décembre 1990.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Tom Wright
Commissaire

Ann Cavoukian
Commissaire adjointe

Tom Mitchinson
Directeur général

80 Bloor Street West,
Suite 1700,
Toronto, Ontario
M5S 2V1

Fax: 416 965-2983
1-800-387-0073
Tel: 416 326-3333

TABLE DES MATIÈRES

Message du comité de direction 1

Mandat 3

Organisation 4
Commissaire 4
Commissaires adjoints 4
Directeur administratif 4
Comités 5
Services 5

Practiques et procédures 8
Le processus d'appel 8
Le vérification de la conformité 9
L'élaboration des politiques 10
Campagne de sensibilisation 13

Mesure de l'efficacité de la loi 14
Sommaire de la nature et de la résolution finale des appels 14
Statistiques relatives aux demandes reçues par les ministères et les organismes 15

Tableaux 1 to 16 19

Statistiques relatives au processus d'appel 44

Tableaux 17 to 25 47

Observation de la loi 57
Recommandations du commissaire et des commissaires adjoints 61

Article 59: Autres Activités 63
Examen triennal 63

Annexes 65
Annexe A : Organigramme
Annexe B : États financiers de 1990-1991

MESSAGE DU COMITÉ DE DIRECTION

Depuis l'entrée en vigueur il y a trois ans de la *Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (la loi) de l'Ontario, il y a eu certains changements au sein du gouvernement et du bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée (le bureau du commissaire).

L'un des changements importants visait la restructuration du bureau du commissaire. À l'automne de 1989, celui-ci a réexaminé sa structure pour s'assurer que ses méthodes administratives et opérationnelles lui permettaient de répondre efficacement aux demandes accrues résultant de l'application aux institutions municipales de la *Loi de 1989 sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* le 1er janvier 1991.

Le présent rapport annuel fait état, plus loin, de la réorganisation du bureau qui a eu lieu au début de 1990. Ces changements permettront au bureau du commissaire de respecter de façon efficace et efficiente ses nombreux mandats vis-à-vis du gouvernement provincial et de l'administration locale.

Il y a eu un autre changement important au bureau du commissaire, soit le départ en avril 1990 du premier commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, M. Sidney B. Linden. M. Linden, qui est maintenant juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario (division provinciale), a présidé à la fondation du bureau du commissaire et a contribué à l'établissement de rapports étroits avec les ministères, organismes, conseils ou commissions de la province. Ses efforts ont contribué sensiblement à l'évolution du bureau du commissaire qui est devenu un organisme bien établi et riche d'expérience.

En outre, le bureau du commissaire a pu remarquer au cours des trois dernières années une évolution dans la façon dont les ministères et autres organismes publics assument leurs obligations en vertu de la loi. Ces organismes examinent les questions de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée avec une sensibilité et une compétence qui ne cessent d'augmenter. Le bureau du commissaire est heureux de constater le pourcentage très élevé d'appels qui sont maintenant réglés par la voie de la médiation. Il félicite les institutions du niveau de collaboration qu'elles lui accordent et de leur respect des principes de la loi.

Mentionnons également l'excellente collaboration obtenue de la part du personnel de la Direction de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée du Conseil de gestion du gouvernement. Par ailleurs, le maintien de nos excellents rapports avec bon nombre de coordinateurs à l'information et à la protection de la vie privée dans toutes les institutions provinciales a été un élément essentiel du succès remporté par le programme d'accès à l'information et de protection de la vie privée de la province.

Au cours de 1990, le bureau du commissaire a réalisé un progrès marquant dans de nombreux domaines de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée. De concert avec le Conseil de gestion du gouvernement, nous avons pu fournir un programme de formation à bon nombre de municipalités et de conseils scolaires de la province, pour leur permettre de se préparer en vue de l'adoption de la loi visant les municipalités.

Nous avons également participé à la mise sur pied de la révision triennale de la loi visant les institutions provinciales effectuée par le Comité permanent de l'Assemblée législative. Nous avons consacré beaucoup de temps et d'efforts envers la recherche nécessaire afin d'élaborer des propositions de modification de la loi pour le comité permanent. De plus, nous avons préparé de la documentation sur diverses questions et un certain nombre de documents d'orientation et de recherche.

En 1990, nous avons atteint notre objectif de mieux faire connaître les questions liées à la protection de la vie privée. Au cours de l'année der-

nière, nous avons publié Le VIH et le SIDA : la protection de la vie privée, comportant nos recommandations concernant les tests anonymes, les rapports non nominatifs et la communication avec les partenaires. Nous sommes fiers de constater que le gouvernement a aujourd'hui retenu nos recommandations.

Nous avons également fait part aux pouvoirs publics de notre point de vue concernant leur utilisation proposée du nouveau numéro de carte Santé de l'Ontario qui remplace l'ancien numéro du RAMO. Le bureau du commissaire a réussi à faire reconnaître aux pouvoirs publics le bien-fondé d'une loi pour réglementer l'utilisation du nouveau numéro de carte Santé dans les secteurs publics et privés. Le ministère de la Santé a fait siennes nos préoccupations concernant la protection de la vie privée et a introduit la *Loi sur le contrôle des cartes Santé et des numéros des cartes Santé* à cette fin.

En 1991, nous avons l'intention d'étudier avec le gouvernement provincial le dossier de l'échange de renseignements transfrontalier sur lequel se penche à l'heure actuelle la communauté européenne et de porter une attention plus grande à la protection de la vie privée en milieu de travail. Nous nous proposons également de contrôler attentivement l'application de la nouvelle *Loi de 1989 sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, afin de régler les problèmes particuliers dans ce domaine qui ne manqueront sans doute pas de survenir.

En raison de l'entrée en vigueur de la loi visant les municipalités le 1er janvier 1991 et les activités en cours liées à l'application de la loi visant les institutions provinciales, il est évident et essentiel que ceux d'entre nous qui doivent régler les questions d'accès à l'information et de protection de la vie privée vouent un respect indéfectible aux principes de ces deux notions. Les difficultés auxquelles nous devons faire face sont grandes, mais nous sommes emballés par les possibilités de favoriser une plus grande accessibilité des pouvoirs publics et la protection de la vie privée, qui nous permettront d'assumer nos responsabilités dans l'année à venir.

MANDAT

À partir d'un ensemble de principes énoncés par la Commission de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée (la Commission Williams) au début des années 80, les notions d'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics et de protection de la vie privée sont maintenant codifiées dans la *Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'Ontario. Au premier plan de ces principes se situe l'intégration des deux notions dans une seule et même loi.

L'un des défis lancés au commissaire à l'information et à la protection de la vie privée consiste à distinguer ces deux notions et à déterminer, le cas échéant, le juste équilibre entre le droit du grand public à l'information et le droit du particulier à la protection du caractère confidentiel de ses renseignements personnels.

La loi exige que les organismes publics prennent les premières décisions quant à l'application pertinente de la loi. Elle reconnaît, toutefois, que ces décisions sont parfois difficiles et complexes et que, selon les termes de la loi, «les décisions relatives à la divulgation de l'information ayant trait au gouvernement devraient faire l'objet d'un examen indépendant du gouvernement». La loi confie cette responsabilité au commissaire et, pour que son indépendance soit bien assurée, le commissaire est un fonctionnaire de l'Assemblée législative dont il relève directement.

L'une des fonctions essentielles du commissaire est de recevoir et d'étudier les appels de citoyens à qui l'on a refusé l'accès, soit à des documents généraux du gouvernement de l'Ontario, soit à leurs propres renseignements personnels. Toute décision prise par une personne responsable dans le cadre de la loi peut faire l'objet d'un appel devant le commissaire.

La loi reconnaît également que la protection adéquate de la vie privée dépend de la volonté des institutions publiques de se conformer à certaines normes en matière de collecte, de stockage, d'utilisation, de communication et de déclassement éventuel des renseignements personnels. Il incombe au commissaire de veiller au respect des normes établies par la loi et ses règlements. S'il constate, par suite d'une enquête, que les pratiques d'un organisme public au chapitre des renseignements personnels contreviennent à la loi, le commissaire est habilité à enjoindre l'organisme de cesser un mode de collecte de renseignements ou de détruire des documents comportant des renseignements personnels.

La loi assigne aussi au commissaire un rôle consultatif. Chaque fois qu'un projet de loi ou de nouveaux programmes du gouvernement comportent des dispositions ayant des répercussions sur la protection de la vie privée, le commissaire peut soumettre ses observations.

L'expérience d'autres territoires de compétence indique que l'efficacité des droits octroyés dans le cadre des lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée est directement liée à la connaissance de ces droits de la part de la population. Pour faire en sorte que la population soit consciente de ses droits, le commissaire de l'Ontario est autorisé à mettre en oeuvre des programmes d'information à l'intention du public et à fournir des renseignements sur le rôle et les activités du commissaire.

Le commissaire peut également procéder à des recherches sur toute matière liée aux objets de la loi. Comme nous vivons dans une société que l'on peut véritablement qualifier de «société de l'information», des technologies innovatrices continuent d'élargir le rôle de l'information considérée comme un moyen de prise de décision dans les domaines commercial, scientifique et social. Bien que ce genre de progrès technologique comporte des avantages largement reconnus, la loi reconnaît la nécessité de surveiller et d'évaluer minutieusement les répercussions que ces changements auront sur la vie privée et l'accès à l'information.

Enfin, la loi reconnaît la valeur de la participation active du public à l'application des droits garantis par la loi en permettant aux citoyens de déposer des plaintes et d'exprimer des opinions quant à l'application de la loi.

ORGANISATION

Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport annuel de l'année dernière, à la fin de 1989, le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a effectué une révision de ses méthodes administratives et opérationnelles afin de déterminer les changements nécessaires pour lui permettre d'assumer son nouveau mandat en 1991 à l'égard des municipalités. Voici un sommaire des changements apportés à sa structure au cours de 1990.

La réorganisation avait comme objectif général de permettre au bureau du commissaire d'assumer de façon plus efficace ses nombreux mandats. Tous les services ont été touchés par ces changements qui partent des principes suivants :

- on peut arriver à une plus grande efficacité en créant des unités distinctes au sein de l'organisme chargé de certaines fonctions ou mandats du bureau du commissaire,
- on peut s'occuper des questions qui concernent plus d'un service et de toute coordination nécessaire par l'entremise de comités spécialisés.

Commissaire

Au cours des deux premières années d'activités du bureau du commissaire et à mesure qu'il prenait de l'ampleur et assumait ses divers mandats à l'échelon provincial et municipal, il est devenu de plus en plus nécessaire que le commissaire délègue certaines responsabilités pour le fonctionnement quotidien de l'organisme. C'est pourquoi on a nommé un directeur administratif et deux commissaires adjoints au sein du comité de direction du bureau du commissaire et que l'on a assigné à chaque titulaire des fonctions et des rôles bien définis.

À la suite de ces changements, le commissaire peut faire office de directeur général de l'organisme, fixant les grandes orientations du bureau, consacrant plus de temps à la communication avec le grand public et les groupes concernés et jouant un rôle principal dans l'orientation future de l'organisme. Le commissaire continue, cependant, d'être responsable de toutes les décisions prises par l'agence.

Commissaires adjoints

Dans le cadre de la consolidation du rôle du commissaire, on a désigné deux commissaires adjoints à qui l'on a délégué diverses fonctions attribuées au commissaire par la loi. Le commissaire adjoint à l'information est saisi des appels du grand public et règle ces appels en rendant des ordonnances. Le commissaire adjoint à l'information est secondé par un responsable des enquêtes qui est détaché du service des appels pour une période d'un an.

Le commissaire adjoint à la protection de la vie privée est chargé notamment de faire enquête sur les plaintes et d'étudier des questions relatives à la protection de la vie privée, de prendre des décisions sur la destruction de banques de renseignements personnels ou la cessation de méthodes de collecte de renseignements et d'autoriser les institutions à recueillir des renseignements personnels de façon autre que directement du particulier concerné.

Les deux commissaires adjoints participent également à l'élaboration de politiques qui relèvent du mandat du bureau du commissaire. Le commissaire adjoint à l'information siège au comité de direction, au comité des appels et au comité des politiques, tandis que le commissaire adjoint à la protection de la vie privée est membre du comité de direction, du comité de vérification et du comité des politiques.

Directeur administratif

Le directeur administratif est chargé de l'administration et du fonctionnement quotidiens du bureau du commissaire. Les sept services de l'organisme sont sous sa direction. Le directeur

administratif est président des comités de gestion, du comité des appels et du comité de vérification et il est membre du comité de direction et du comité des politiques.

Comités

La réorganisation a entraîné la restructuration des comités actuels et la création de plusieurs nouveaux comités. En tout, le bureau du commissaire compte cinq comités : le comité de direction, le comité de gestion, le comité des politiques, le comité de vérification et le comité des appels.

Le comité de direction est l'organe décisionnel central de l'organisme et donne des directives aux divers comités chargés des politiques et des diverses fonctions.

Le comité de gestion est un organe d'échange de renseignements entre les divers chefs de service de notre organisme; il élabore des politiques administratives qu'il soumet au comité de direction.

Le comité des politiques se penche sur les questions de politique externe et établit les plans stratégiques et opérationnels de l'organisme.

Les comités de vérification et des appels sont également des organes décisionnels chargés des questions de politiques internes et des opérations relativement à ces fonctions clés du bureau du commissaire.

Services

À la suite de la réorganisation, on a modifié le nombre et, dans certains cas, les fonctions des services du bureau du commissaire. Le cloisonnement des services reflète les diverses fonctions de notre bureau.

Service des appels

Le service des appels est chargé d'instruire les appels déposés en vertu de la loi. Ces appels portent sur le refus d'accès à des documents généraux, à des renseignements sur des tiers ou à des renseignements personnels, ou au refus de corriger des renseignements personnels dont les pouvoirs publics ont la garde.

Le personnel de ce service traite directement avec les appelants et les institutions pour régler les appels par voie de médiation et pour s'occuper des appels qui font l'objet d'une enquête.

Le service se compose d'un directeur, de trois superviseurs, de douze responsables des appels, d'un greffier des appels, d'une secrétaire et d'un employé de bureau.

Service de vérification

La loi oblige les institutions du gouvernement de l'Ontario à respecter certaines normes et pratiques visant à protéger l'intégrité des renseignements personnels dont elles ont la garde et le contrôle. Le service de vérification est chargé principalement de veiller à ce que les institutions provinciales se conforment aux diverses dispositions de la loi concernant la protection de la vie privée.

Il mène des enquêtes en cas de litige, soit dans le cadre d'un appel, soit à la suite d'une plainte d'un particulier. Il effectue également des examens et des analyses sur les pratiques de gestion de l'information et des diverses institutions relativement à la protection des renseignements personnels. Enfin, il surveille les politiques gouvernementales concernant la collecte et la disposition des documents personnels et fournit des conseils concernant les répercussions sur la protection de la vie privée des systèmes informatiques actuels ou proposés des diverses institutions.

Le service se compose d'un chef, de deux superviseurs, de trois vérificateurs de la conformité et de trois enquêteurs.

Planification stratégique et élaboration des politiques

Ce service coordonne la planification à longue échéance du bureau du commissaire et est chargé de questions relatives à l'élaboration des politiques qui surviennent :

- dans le cadre des conseils et des observations qu'il soumet concernant les répercussions sur la protection de la vie privée des dispositions législatives ou des programmes gouvernementaux proposés,
- à la suite de demandes internes de conseils sur des politiques,
- à la suite de la recherche menée aux fins de la loi,
- à la suite du processus de planification stratégique.

Le service se compose d'un chef et de deux agents de l'élaboration des politiques.

Service juridique

Le contentieux fournit à l'organisme les conseils et autres services juridiques nécessaires. Ses fonctions comportent notamment :

- des conseils juridiques aux responsables des appels et au personnel du service de vérification sur diverses questions soulevées dans le cadre des appels, des enquêtes et des examens,
- l'analyse de lois analogues dans d'autres territoires de compétence,
- l'examen des décisions judiciaires pertinentes,
- la rédaction de commentaires sur des questions nouvelles en matière d'information et de protection de la vie privée,
- les conseils juridiques et le soutien à tous les services de l'organisme.

Le service se compose d'un directeur, d'un conseiller juridique principal, de quatre conseillers juridiques et d'une secrétaire.

Service de la recherche et des systèmes

Le service de la recherche et des systèmes offre le soutien nécessaire pour divers aspects du mandat de l'organisme, c'est-à-dire dans le domaine de la recherche, de l'évaluation des programmes, des systèmes informatiques et de la bureautique.

Son personnel est chargé d'analyser et de soumettre des rapports sur les données relatives aux demandes et aux appels colligées conformément aux exigences de la loi. Il fournit également le soutien continu nécessaire pour la mise au point d'un système informatisé de repérage permettant aux institutions de repérer les demandes et de soumettre un rapport.

Le réseau informatique utilisé par l'ensemble du bureau du commissaire a été mis à niveau au cours de 1990 et on a acquis du matériel et des logiciels supplémentaires pour répondre à l'expansion du bureau. Le personnel est chargé de l'entretien et du soutien aux utilisateurs, ainsi que de la formation pour toutes les applications de la bureautique.

Le service se compose d'un chef, de trois recherchistes, d'un superviseur de la bureautique, d'un préposé au traitement de texte, d'un administrateur des systèmes et d'un programmeur-analyste des systèmes.

Service des communications

Le service des communications est chargé des programmes de sensibilisation et d'information. Au cours de 1990, son personnel s'est occupé de la formation des responsables de l'administration locale en vue de l'entrée en vigueur de la *Loi de 1989 sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*. Ces séances de formation ont été menées en collaboration avec le Conseil de gestion du gouvernement.

Le service est également chargé des relations avec les médias, de répondre aux questions du grand public, de rédiger de la documentation et il s'occupe des services en français.

Le service se compose d'un chef, d'un agent principal des communications, d'un agent des communications et d'un agent d'information.

Service d'administration

Le service d'administration fournit divers services de soutien au bureau du commissaire, notamment la gestion des ressources humaines, les achats, la gestion des installations, la location et la sécurité des bureaux. Le service veille au recrutement de nouveaux employés pour tous les services et est chargé des finances du bureau, notamment la préparation, la gestion et le contrôle du budget.

Le service d'administration est également le principal contact du bureau avec les divers fonctionnaires de l'Assemblée législative et la Commission de régie interne.

Le service se compose d'un chef, ainsi que de trois agents administratifs, de quatre employés de bureau et d'une réceptionniste.

PRATIQUES ET PROCÉDURES

Le processus d'appel

Le rapport annuel de 1988 décrivait quelques-unes des caractéristiques inhabituelles de la *Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, en particulier le fait que la *Loi sur l'exercice des compétences légales* ne s'applique pas aux procédures d'appel du commissaire. Cela ne signifie toutefois pas que le commissaire a toute discrétion de déterminer le processus d'appel. L'article 52 de la loi énonce les pouvoirs du commissaire durant une enquête et renferme en outre plusieurs dispositions relatives aux droits procéduraux des personnes qui participent à une enquête.

Par exemple, toute personne qui participe à une enquête peut être représentée par un avocat ou par un mandataire. De même, l'appelant, la personne responsable ou toute autre personne concernée doivent se voir offrir l'occasion de présenter leurs observations au commissaire, même si la forme de ces observations est laissée à la discrétion de ce dernier.

L'article 52 stipule également que personne n'a le droit d'assister à la présentation faite par une autre personne, d'avoir accès aux observations ou de les commenter. Cette disposition sert notamment à éviter que soient divulgués au cours de ces observations des renseignements relatifs à des documents faisant l'objet de l'appel. L'article permet, en outre, que l'enquête se déroule à huis clos, à la discrétion du commissaire.

La loi donne au commissaire beaucoup de latitude pour concevoir des procédures, mais la conception de ces procédures est nécessairement modelée par la nature particulière des questions et des décisions que le commissaire doit prendre. Exception faite des droits procéduraux mentionnés ci-dessus et de l'exigence qu'après l'échec d'une médiation, l'appel débouche sur la phase de l'enquête, la loi est en grande partie muette quant à la façon dont doit se dérouler le processus d'appel et quant aux procédures que le commissaire devrait employer. Même si les procédures suivies durant le processus d'appel continuent d'évoluer à mesure que le bureau du commissaire acquiert plus d'expérience, il reste qu'elles seront toujours inspirées par le principe souverain de l'équité.

La description suivante donne les grandes lignes du processus d'appel, du stade de la médiation à celui de l'enquête et de l'ordonnance exécutoire.

Le paragraphe 50 (1) de la loi donne à la personne qui a présenté une demande d'accès à des documents généraux, d'accès à des renseignements personnels ou de rectification des renseignements personnels le droit d'interjeter appel devant le commissaire de toute décision de la personne responsable. Le tiers qui reçoit l'avis d'une demande d'accès à des documents généraux a également un droit d'appel au commissaire.

Une fois que la personne responsable a signifié sa décision, l'auteur de la demande dispose de 30 jours pour déposer un avis d'appel écrit auprès du commissaire. Après le dépôt de l'avis, la personne responsable de l'institution et toutes les parties concernées sont informées de l'avis d'appel.

La pratique du commissaire est de tenter une médiation pour tous les appels, bien que, dans des circonstances exceptionnelles, l'appel puisse déboucher directement sur une enquête. Le cas est attribué à un responsable des appels. Si le litige vise l'accès à un document particulier, le responsable des appels examine le document et tente d'arriver par médiation à un règlement entre les parties.

Le responsable des appels prend connaissance des questions en jeu dans l'appel et détermine les positions respectives des parties. Il entre en contact avec l'appelant et le représentant du gouvernement pour s'assurer qu'il n'y a pas de malentendus sur la nature des documents et des exceptions invoquées. Si un règlement n'est pas possible ou n'est que partiel, on passe à la phase de l'enquête. Le responsable des appels rédige un rapport qui rend compte des faits et des questions qui font l'objet de l'appel.

Un avis d'enquête est signifié à toutes les parties qui reçoivent, en même temps, une copie du rapport du responsable des appels. Les parties sont informées de leur droit de présenter leurs observations au commissaire relativement aux questions qui font l'objet de l'appel. Enfin, bien que le rapport du responsable des appels s'efforce de préciser tous les points pertinents en litige, il est clairement déclaré aux parties qu'elles sont libres de soulever tout autre point dans leurs observations.

Normalement, le commissaire exige des mémoires par écrit et les parties disposent d'un délai raisonnable pour rédiger leurs observations.

Les observations des parties sont examinées et analysées et, lorsque le commissaire dispose de toutes les données nécessaires, il rédige une ordonnance réglant toutes les questions soulevées par l'appel. Chaque partie et toute personne concernée reçoit une copie de l'ordonnance du commissaire. Celle-ci est également résumée et publiée dans le «Sommaire des appels» de l'organisme, qui est distribué à intervalles réguliers aux intéressés.

Vérification de la conformité

La loi exige que le commissaire entreprenne un examen annuel de l'efficacité de la loi et évalue dans quelle mesure les organismes publics ontariens observent les dispositions de la loi. Une fois qu'il a terminé son examen, le commissaire est habilité à formuler des recommandations quant aux pratiques des différents ministères et organismes.

Pour s'acquitter de ces responsabilités, le commissaire doit enquêter, surveiller, estimer, évaluer, examiner et, plus généralement, superviser la façon dont les diverses institutions ont appliqué la loi et ses règlements.

La fonction de vérification qui incombe au commissaire se déroule à deux niveaux.

D'abord, le commissaire assume la responsabilité générale de veiller à ce que les organismes publics observent la loi dans son ensemble. La portée de cette responsabilité s'étend à des domaines comme le respect des exigences de rapports statistiques, le traitement en bonne et due forme des demandes de renseignements et toute une gamme de questions relatives à la gestion des documents.

Au second niveau, plus précis, le commissaire doit acquérir la conviction que les institutions se sont conformées aux articles de la loi qui visent à «protéger la vie privée des particuliers que concernent les renseignements personnels détenus par une institution, et accorder à ces particuliers un droit d'accès à ces renseignements».

La loi formule certaines exigences en matière de collecte, de conservation, d'usage, de divulgation, de déclassement et de sécurité des renseignements personnels. En outre, le Conseil de gestion du gouvernement est chargé de veiller à ce que soient en place des règlements qui fixent des normes administratives uniformes dans chacun des domaines susmentionnés.

Le service de la vérification du bureau du commissaire intervient dans les cas suivants : lorsque le bureau reçoit une plainte du public, lorsqu'un appel soulève des questions ayant trait à l'observation de la loi ou à la protection de la vie privée, ou lorsque le commissaire décide qu'une question particulière justifie une enquête.

Dans les cas où des citoyens déposent une plainte, un enquêteur prend contact avec le plaignant et les représentants de l'institution pour explorer les questions soulevées dans la plainte. On envoie ensuite au plaignant et à l'institution un rapport sur les conclusions et les recommandations résultant de l'enquête.

Les appels portent souvent sur un certain nombre de questions, outre le refus d'une demande d'accès. Ces questions peuvent comporter des craintes quant à l'observation de la loi, comme la façon dont les renseignements personnels peuvent être récupérés ou dans quelle mesure une institution se conforme à la loi. Une question touchant l'observation de la loi peut se limiter à un aspect précis du fonctionnement de l'institution comme

elle peut avoir des répercussions à l'échelle du ministère. Dans un cas comme dans l'autre, les enquêteurs ont l'ordre de procéder à un examen exhaustif des pratiques et procédures de l'institution et de rendre compte de leurs conclusions au commissaire.

Le service de la vérification participe également à des examens systématiques de diverses institutions si l'on y a détecté des problèmes ou si un ministère ou organisme particulier reconnaît la nécessité d'évaluer et, peut-être, de modifier ses pratiques administratives et de gestion des documents en vue de se conformer aux dispositions de la loi. Comme la loi a imposé à tous les organismes publics de nouvelles normes et pratiques, de nombreux ministères et organismes sont en train d'examiner leurs procédures et leurs pratiques.

Les examens systématiques effectués par le service de la vérification sont axés sur des points comme les pratiques de conservation des documents, les systèmes de sécurité et les diverses pratiques de stockage, de récupération et de déclassement des renseignements personnels dont les diverses institutions ont la garde ou le contrôle.

Dans certains cas, une enquête ou un examen peut déboucher sur des recommandations du commissaire suggérant qu'une institution particulière modifie ses pratiques et procédures pour se conformer à la loi. Dans des cas plus graves, le commissaire peut ordonner à une institution de cesser un mode de collecte ou de détruire des fiches de renseignements personnels qui contreviennent à la loi. Si l'on envisage ce genre d'ordonnance, le paragraphe 59 b) de la loi exige que la personne responsable ait d'abord l'occasion de présenter ses arguments au commissaire.

Le service de la vérification est également chargé d'examiner les demandes faites au commissaire pour autoriser la collecte de renseignements personnels de sources autres que le particulier concerné. Cette pratique s'appelle la collecte indirecte de renseignements.

À l'heure actuelle, le bureau du commissaire passe en revue les pratiques et les procédures du service de la vérification pour s'assurer que toutes les enquêtes répondent aux normes appropriées d'équité. Il prévoit terminer cet examen au début de 1991.

Élaboration des politiques

L'élaboration des politiques a joué un rôle de plus en plus grand à mesure que s'est élargi le mandat du bureau du commissaire et que l'étude des nouvelles questions d'accès à l'information et de protection de la vie privée est devenue l'un des principaux éléments du rôle consultatif.

À mesure que de nouvelles technologies ont été mises au point, on soulève de sérieuses questions concernant les répercussions de ces technologies sur les principes d'accès à l'information et de protection de la vie privée de la loi. Or, la loi oblige le bureau du commissaire à étudier ces répercussions et à soumettre ses recommandations sur la façon de respecter les principes de la loi. Le bureau du commissaire considère que son rôle consultatif l'oblige à surveiller de près l'évolution technologique, afin d'évaluer ses répercussions sur les principes de la loi et d'émettre des recommandations aux divers décideurs.

Pour s'acquitter de ce rôle, le bureau du commissaire examine les questions relatives aux objets de la loi et soumet ses observations sur les conséquences des programmes et des lois proposés par l'État sur la protection de la vie privée.

En 1990, le bureau du commissaire a élaboré diverses politiques. Sans doute que l'une des questions les plus difficiles concernant la protection de la vie privée a été celle qui portait sur la façon dont les organismes publics et privés doivent traiter des renseignements personnels liés au VIH ou au sida. À la suite du premier rapport, Le VIH et le sida en milieu de travail, le bureau du commissaire a publié en 1991 Le VIH et le SIDA : la protection de la vie privée, qui traite de questions plus larges relativement au VIH et au sida, comme les tests anonymes, les rapports non

nominatifs et la communication avec les partenaires.

Le rapport faisait quatre recommandations, partant du principe que la protection de la vie privée n'est pas incompatible avec la protection de la santé publique.

Tout d'abord, il a recommandé que quiconque souhaite subir un test de dépistage des anticorps anti-VIH puisse garder l'anonymat. Dans le droit fil de cette recommandation, le bureau du commissaire a demandé de ne pas exiger de rapports nominatifs dans le cas de résultats positifs de tests de dépistage du VIH et que ces deux recommandations fassent partie des modifications de la *Loi sur la protection et la promotion de la santé.*

En deuxième lieu, il recommandait que les médecins soient les principaux intervenants chargés de communiquer avec les partenaires et d'offrir des services de consultation, l'objectif principal étant de favoriser la communication volontaire avec les partenaires par la personne qui est atteinte du virus. Les médecins pourraient déléguer cette responsabilité à un médecin-hygiéniste, s'ils ne souhaitent pas ou ne peuvent pas exercer cette fonction.

En troisième lieu, le rapport recommandait de modifier la *Loi sur les sciences de la santé* pour imposer aux médecins l'obligation de prévenir les personnes qui risquent de se voir transmettre le virus.

Enfin, le bureau du commissaire a recommandé aux pouvoirs publics de ne pas instituer les tests obligatoires de dépistage des anticorps anti-VIH pour toutes raisons autres que pour les dons de sang, de tissu, de sperme et d'embryons, ainsi que les tests de dépistage universel dans le cadre d'études anonymes de séroépidémiologie.

Nous avons appris que le gouvernement étudie attentivement nos recommandations et qu'il annoncera leur mise en oeuvre au début de 1991.

En 1990, le bureau du commissaire s'est interrogé sur les conséquences de l'utilisation du nouveau numéro de carte Santé, qui remplace l'ancien numéro du RAMO. Un nouveau numéro est assigné à chaque Ontarien qui le garde sa vie durant. Le numéro de carte Santé devient donc un numéro d'identité propre à chaque individu.

Du point de vue de l'efficacité administrative, le nouveau numéro présente d'énormes avantages. Par contre, du point de vue de la protection de la vie privée, il soulève des risques certains, comme en témoigne l'utilisation qu'on a faite du numéro d'assurance sociale qui a dépassé le but visé à l'origine. Or, l'utilisation du numéro d'assurance sociale ne s'est pas limitée à certains programmes du secteur public fédéral, et le secteur privé au Canada a commencé à exiger systématiquement le numéro d'assurance sociale pour identifier un client.

Le bureau du commissaire a rédigé un document d'orientation sur les questions relatives au numéro de carte Santé dans lequel il signalait les dangers inhérents à l'utilisation de ce numéro à des fins autres que celles pour lesquelles il a été créé. Nous avons recommandé au ministère de la Santé de restreindre, par voie législative, l'utilisation du nouveau numéro aux programmes du secteur public ontarien dans le domaine de la santé et d'en interdire l'usage dans toutes les circonstances dans le secteur privé.

Le ministre de la Santé a donné suite aux recommandations du bureau du commissaire en adoptant la *Loi sur le contrôle des cartes Santé et des numéros de cartes Santé* qui restreint l'usage du numéro de carte Santé aux programmes liés à la santé et à la recherche médicale et qui interdit au secteur privé d'en faire usage. Cette loi a été adoptée en première lecture en décembre 1990 et on prévoit qu'elle aura force de loi au début de la session de 1991.

Au cours de 1990, le bureau du commissaire a également tenté de déterminer s'il fallait autoriser le Service ontarien de renseignements sur la criminalité, composé de forces policières locales de l'Ontario et de la Gendarmerie royale, à avoir un accès illimité aux renseignements techniques de Bell Canada, afin d'aider les forces policières à intercepter les conversations

téléphoniques au cours d'enquêtes en vue de l'exécution de la loi.

Bell a prétendu que la divulgation de ces renseignements techniques constituerait une violation du principe de la confidentialité de ses ententes avec ses clients. Le bureau du commissaire, ainsi qu'un certain nombre d'autres intervenants, ont appuyé les arguments de Bell Canada devant le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC).

Le CRTC, dans son jugement, a appuyé notre position et entériné l'obligation de Bell Canada de garder les renseignements de ses clients confidentiels.

Le recoupement de fichiers est aujourd'hui reconnu dans plusieurs pays comme une sérieuse menace à la vie privée. Par recoupement de fichiers, on entend le recoupement de renseignements dans une base de données avec ceux d'une autre base de données afin de déceler les divergences importantes. Lorsqu'il y a recoupement de renseignements de cette façon, le bureau du commissaire considère qu'il y a un sérieux risque d'atteinte à la vie privée.

Aux États-Unis, le recoupement de fichiers est le plus souvent utilisé pour déceler les cas de fraudes, comme dans le cas de particuliers qui ont touché certaines prestations sociales, mais dont la déclaration d'impôt révèle un niveau de revenu qui leur interdit de bénéficier de l'aide sociale.

On ne connaît pas encore très bien la portée de l'utilisation de cette technique en Ontario, mais il est certain qu'elle est utilisée. Eu égard au danger éventuel du recoupement de fichiers pour la protection de la vie privée, le bureau du commissaire a rédigé un document d'orientation pour recommander au gouvernement de l'Ontario de mettre sur pied un groupe de travail pour déterminer l'étendue de l'utilisation de cette technique et a recommandé une méthode de réglementer le recoupement de fichiers pour éviter les atteintes éventuelles à la vie privée. (Ce rapport devait être présenté au Comité permanent de l'Assemblée législative dans le cadre de sa révision triennale de la *Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, concernant les institutions provinciales.)

Le bureau du commissaire a également rédigé un document sur l'affichage du numéro de celui qui fait un appel sur les nouveaux appareils de téléphone, qui a fait l'objet d'une audience devant le CRTC. Appelé communément l'«Afficheur», le système permet de visualiser sur l'écran du téléphone de la personne qui reçoit l'appel le numéro de téléphone de la personne qui fait l'appel. L'affichage se fait automatiquement, sans la connaissance ni le consentement de l'appelant. Sans la possibilité de bloquer l'affichage du numéro, cette nouvelle option est une sérieuse atteinte à la vie privée. Le bureau du commissaire estime que les clients doivent avoir la possibilité de bloquer la transmission de leur numéro et ce, sans frais.

Plusieurs intervenants se sont opposés à la demande de Bell Canada auprès du CRTC d'approuver son système d'affichage du numéro de téléphone, appuyant ainsi notre position selon laquelle les abonnés ne devraient pas avoir à acquitter les frais de 75 cents proposés par Bell pour bloquer la transmission de leur numéro. Dans sa première décision, le CRTC a entériné la position de Bell, quoiqu'il ait permis une seule exception pour les appels faits aux centres de secours-détresse pour les femmes, dans le cas desquels la transmission du numéro pourrait être bloquée sans frais. On a interjeté appel de cette décision et on prévoit que le CRTC rendra une décision définitive au début de 1991.

Au cours de l'année dernière, le bureau du commissaire a également fait connaître au ministère de la Santé son opinion sur la création de l'Agence ontarienne de lutte contre le cancer. Ce nouvel organisme serait le résultat de la fusion du Ontario Cancer Institute et de la Fondation ontarienne pour la recherche en cancérologie et le traitement du cancer. Du point de vue du bureau du commissaire, le principal point en litige est de savoir si le nouvel organisme serait une institution visée par la *Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Le

bureau du commissaire considère qu'il faut que tous les organismes publics de l'Ontario soient assujettis à la loi, assurant ainsi une approche uniforme à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée dans l'ensemble du secteur public de l'Ontario.

Enfin, le bureau du commissaire a élaboré des lignes directrices pour les institutions provinciales et municipales sur les renseignements qu'elles doivent fournir au commissaire pour obtenir l'autorisation pour la collecte indirecte de renseignements (c.-à-d. la collecte de renseignements personnels d'une source autre que le particulier concerné), conformément à l'alinéa 59 c) de la loi. Toutes les institutions provinciales ou municipales visées par la loi peuvent se procurer ces lignes directrices.

Campagne de sensibilisation

Dans le cadre de son mandat, le bureau du commissaire veille à faire connaître la loi au grand public et à sensibiliser les particuliers et les institutions à leurs droits et responsabilités à l'égard de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée.

L'une des principales activités de sa campagne de sensibilisation au cours de 1990 a consisté à la mise sur pied, avec la collaboration de la Direction de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée du Conseil de gestion du gouvernement, de séances de formation destinées aux institutions municipales de la province en prévision de l'entrée en vigueur de la *Loi de 1989 sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*.

Par ailleurs, le commissaire, les commissaires adjoints et d'autres membres du personnel se sont adressés à divers groupements intéressés au cours de l'année, afin de fournir des renseignements sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, notamment :

Association canadienne des sciences géodésiques et cartographiques, Ontario College and University Library Association, Ontario Good Roads Association, Ontario Association of Property Standards Officers, Banque de Montréal, Association of Records Managers and Administrators, Ontario Urban Transit Association, Municipal Tax Collectors Association, Ontario Separate School Trustees Association, Association canadienne d'accès à l'information et de protection de la vie privée, Association de secrétaires et trésoriers municipaux de l'Ontario, Central Canada Radio and TV News Directors Association, Water Works Association, The Ontario Reporters Association, Edu-Law, Canadian Council of Administrative Tribunals, Société canadienne des relations publiques, Ontario Association of Chiefs of Police, Council on Government Ethics and Lobbying, Association des acheteurs publics de l'Ontario, Fédération canadienne des femmes diplômées des universités, Ontario Firefighters Association, Ontario Hydro, Riley Information Services, Radio-Canada, École de journalisme de Ryerson, Conference of Ontario Boards and Agencies et Association du Barreau canadien.

Consultation téléphonique

Le bureau du commissaire a un numéro pour la région de Toronto et un numéro sans frais pour l'extérieur de Toronto que peuvent composer les personnes qui veulent obtenir des renseignements concernant l'application de la loi et les activités du bureau du commissaire.

Au cours de 1990, nous avons reçu en tout 2 434 appels téléphoniques concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée. La plupart des personnes, soit 81,7 pour 100, ont demandé des renseignements généraux au sujet de la loi, 3 pour 100 ont demandé des renseignements au sujet du processus d'appel, 0,8 pour 100 ont demandé une interprétation de la loi, 10,7 pour 100 craignaient pour la protection de leur vie privée et les derniers 3,8 pour 100 ont demandé des renseignements sur la procédure d'appel (c.-à-d. sur la façon de soumettre une demande en vertu de la loi).

MESURE DE L'EFFICACITÉ DE LA LOI

Le paragraphe 58 (2) de la loi exige que le commissaire entreprenne un examen global de la loi portant sur son efficacité à assurer l'accès à l'information et la protection de la vie privée, notamment :

- un résumé portant sur la nature des appels et sur les décisions définitives rendues sur ceux-ci,
- une évaluation du degré d'observation de la loi par les institutions,
- les recommandations du commissaire quant aux pratiques de certaines institutions et aux projets de modification de la loi et des règlements.

Ces divers points sont traités séparément dans la présente section du rapport annuel.

Le libellé du paragraphe 58 (2) laisse entendre que l'examen du commissaire ne doit pas nécessairement se limiter aux trois points énumérés ci-dessus. Au contraire, il faut que tous les points pertinents soient envisagés pour que le rapport annuel du commissaire renferme un examen global de la loi.

Pour mesurer l'efficacité d'une loi, il est souvent utile d'examiner les dispositions dans le contexte de ce qui l'a précédée.

Avant l'entrée en vigueur de la *Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, le 1er janvier 1988, l'accès aux renseignements détenus par le gouvernement de l'Ontario était en grande partie laissé à la discrétion des personnes responsables. Il revenait à chaque ministre de décider si l'intérêt du public justifiait la communication de documents ou renseignements particuliers et, comme l'a constaté la Commission Williams, cette pratique débouchait sur des mesures incohérentes et prises en fonction de chaque cas particulier. Le public n'avait aucun droit sanctionné par la loi de demander, encore moins de recevoir, de l'information ayant trait au gouvernement. Par ailleurs, le serment de confidentialité des fonctionnaires contribuait encore à dissuader ces derniers de divulguer des documents dont l'Administration provinciale avait la garde ou le contrôle.

Cette tradition de secret officiel était parfaitement compréhensible puisqu'elle faisait partie du patrimoine constitutionnel légué par la Grande-Bretagne. Il faut toutefois reconnaître qu'avant l'adoption de la loi en 1987, les principes du secret étaient profondément enracinés à tous les paliers du gouvernement de l'Ontario.

En adoptant la *Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, l'Assemblée législative de l'Ontario rompt avec sa tradition et, pour la première fois, donne au public un droit garanti par la loi d'accès aux documents gouvernementaux et à ses propres renseignements personnels. Le droit d'accès matériel ne remplit toutefois pas à lui seul tous les objectifs de la loi. À long terme, le succès de la loi se mesurera en partie à la façon dont elle aura réussi à modifier les attitudes des fonctionnaires en tant que gardiens de l'information. L'efficacité de la loi doit donc se mesurer en termes qualitatifs autant que quantitatifs.

Dans les pages suivantes, on trouvera des données statistiques accompagnées d'autres documents d'interprétation. Le but visé est de permettre un examen global de la loi pendant sa troisième année d'application.

Sommaire de la nature et de la résolution définitive des appels

L'alinéa 58 (2) a) de la loi enjoint le commissaire de résumer la nature des appels et les décisions définitives rendues à cet effet. Ce résumé vise à donner une vue d'ensemble du processus d'appel aux deux stades de la médiation et de l'enquête.

Pour situer l'analyse du processus d'appel dans son contexte, il faut commencer par se pencher sur les premières demandes d'accès aux documents généraux ou aux renseignements personnels présentés aux divers ministères et organismes régis par la loi. La documentation statis-

tique présentée ci-dessous a été recueillie auprès d'organismes publics de l'Ontario, conformément à l'article 34 de la loi qui impose aux personnes responsables des institutions de présenter un rapport au commissaire sur les points suivants :

a) le nombre de demandes d'accès aux documents présentées à l'institution,

b) le nombre de refus de divulguer un document de la part de la personne responsable, les dispositions de la présente loi à l'appui des refus, ainsi que la fréquence de renvoi à chacune des dispositions invoquées,

c) le nombre d'appels de la décision de la personne responsable qui ont été interjetés à l'égard de chaque disposition de la présente loi,

d) la quantité de fins et d'usages non visés par les règlements énoncés aux alinéas 45 d) et e) pour lesquels des renseignements personnels sont divulgués,

e) le montant des frais perçus par l'institution aux termes de l'article 57,

f) les renseignements relatifs aux mesures prises par l'institution afin de réaliser les objets de la présente loi.

Statistiques relatives aux demandes reçues par les ministères et les organismes

Chaque année, toutes les institutions visées par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* remettent au commissaire un rapport indiquant les demandes de documents généraux, de renseignements personnels et de rectification qu'ils ont reçues, ainsi que les mesures prises pour répondre à ces demandes.

Comme en 1988 et 1989, la totalité des institutions visées par la loi ont présenté un rapport d'activités en 1990. Une fois reçus par le commissaire, ces rapports ont fait l'objet d'une vérification pour voir s'il y a des incohérences internes, auquel cas, celles-ci ont été corrigées. Toutefois, certaines incohérences ne se sont manifestées qu'une fois que les données ont été rassemblées et préparées sous forme de tableau. Chaque fois que cela a été possible, les incohérences ont été résolues, mais, par suite des diverses interprétations possibles dans le calcul, il se peut que certaines incohérences demeurent. Si une incohérence ne peut être résolue, on suppose que les chiffres fournis par l'institution sont exacts.

Comme les données fluctuent naturellement d'une année à l'autre, il y aura des augmentations et des diminutions de chiffres qui sont le simple effet du hasard. La comparaison entre trois années consécutives risque d'être trompeuse et d'aboutir à des conclusions erronées. Cela est particulièrement vrai si ces trois années sont le début d'un nouveau processus alors que bien des activités et procédures sont encore en pleine évolution. C'est seulement après un certain nombre d'années «de croisière» que les tendances commencent à émerger et qu'il devient possible de faire des prévisions.

En tout, les institutions provinciales ont reçu 6 345 demandes en vertu de la loi, à savoir, 3 798 demandes de documents généraux, 2 493 demandes de renseignements personnels et 54 demandes de rectification (Tableau 1).

Selon les rapports des institutions, la plupart des demandes ont reçu une réponse en 1990 et un faible pourcentage seulement a été reporté à 1991. En ce qui concerne les demandes de documents généraux, 3 535 ont été exécutées et 551 reportées. Quant aux demandes de renseignements personnels, 2 434 ont été exécutées et 134 reportées, et pour ce qui est des demandes de rectification, 47 ont été exécutées et 6 reportées (Tableau 1).

Le pourcentage global de demandes exécutées, qui comprend les demandes reportées des années précédentes, était de 88,9 pour 100 en 1990. Ce chiffre soutient la comparaison avec le taux de 95,2 pour 100 en 1989 et de 89 pour 100 en 1988 (Tableau 9).

En 1990, les demandes de documents généraux constituaient environ 60 pour 100 de toutes les

demandes. En 1989, ce chiffre était de 67 pour 100, qui est supérieur au chiffre approximatif de 50 pour 100 en 1988 (Tableau 9). Dans une large mesure, la différence peut s'expliquer par un changement dans les proportions de demandes de documents généraux signalées par un seul et même ministère, celui du Revenu. En effet, au lieu de 170 demandes de documents généraux en 1988, le ministère du Revenu déclare avoir reçu en 1989, 3 044 demandes de documents généraux (total de l'année figurant au Tableau 10). En 1990, ce chiffre a chuté à 782. En outre, le nombre de demandes de renseignements personnels reçues par le ministère du Revenu qui était de 616 en 1988, est tombé à 88 en 1989 et est remonté en 1990 à 165.

La plupart des demandes présentées en 1990 l'ont été à des ministères plutôt qu'à des organismes. Le plus grand nombre de demandes a été déclaré par le ministère des Services correctionnels (988), suivi par le ministère du Revenu (947), le ministère des Services sociaux et communautaires (454) et le ministère des Services gouvernementaux (414). Ces quatre ministères comptaient un peu plus de 68 pour 100 de la totalité des demandes reçues par les ministères, et environ 44 pour 100 de toutes les demandes.

Les trois premiers ministères susmentionnés ont également reçu le plus grand nombre de demandes au cours de 1988 et 1989 (Tableau 10). Toutefois, le nombre de demandes reçues par le ministère des Services gouvernementaux a augmenté de façon importante au cours des trois dernières années, passant de 104 en 1988 à 164 en 1989 et à 414 en 1990. En revanche, le nombre de demandes reçues par le ministère de la Santé a diminué progressivement au cours de cette même période, soit de 351 en 1988 et de 373 en 1989, à 183 en 1990.

Parmi les organismes provinciaux, c'est la Commission des accidents du travail qui a reçu le plus de demandes (377), suivie par Ontario Hydro (194), la Régie des alcools de l'Ontario (122) et les Archives publiques de l'Ontario (71). Ces quatre organismes ont également reçu le plus grand nombre de demandes en 1988 et 1989 (Tableau 10). Quoique les demandes présentées à ces quatre organismes représentaient environ 61 pour 100 de toutes les demandes soumises aux organismes provinciaux, elles ne constituent qu'un peu moins de 19 pour 100 de la totalité des demandes reçues en 1990.

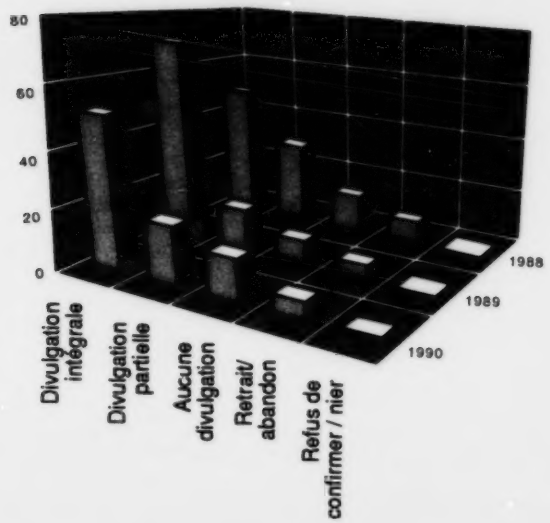
Délai d'exécution des demandes

La plupart des demandes ont été exécutées dans le délai de 30 jours imparti par la loi (Tableau 2), soit 65,3 pour 100 pour les demandes de documents généraux et 78,1 pour 100 pour les demandes de renseignements personnels. Seulement 2,8 pour 100 de toutes les demandes ont exigé un délai d'exécution d'au moins 121 jours. En 1990, ces chiffres présentent une légère diminution par rapport à 1988 et 1989.

Pour ce qui est du traitement des demandes, la plus grande catégorie de réponses à tous les types de demandes a donné lieu à une divulgation complète des renseignements par l'institution, à savoir, 45,9 pour 100 pour les documents généraux, 55,2 pour 100 pour les renseignements personnels et 49,7 pour 100 pour l'ensemble des demandes (Tableau 3 et Figure 1). Dans une autre tranche de 25,3 pour 100 des demandes, une partie au moins des renseignements a été divulguée.

Lorsqu'il y a eu refus de divulguer des renseignements, dans le cas des documents généraux, le motif le plus souvent invoqué a été l'exécution de la loi (445 demandes), conformément à l'article 14 de la loi (Tableau 4), tandis que dans le cas des demandes de renseignements personnels, l'exception la plus souvent invoquée (805 demandes) a été celle visée à l'article 49 de la loi. Les autres exceptions les plus souvent invoquées ont été celle visée à l'article 21 pour les documents généraux (atteinte à la vie privée - 414 demandes) et, pour les renseignements personnels, celle visée à l'article 14 (exécution de la loi - 257 demandes).

Figure 1 / Règlement des demandes



Demandes de rectification

On constate une nette diminution du nombre de demandes de rectification qui sont tombées de 93 en 1989 à 47 en 1990. Ces 47 demandes sont toujours de beaucoup supérieures aux 13 demandes reçues en 1988 (Tableau 13). La plupart de ces demandes en 1990 (39 sur 47) ont été refusées (Tableau 5), ce qui a donné lieu à l'insertion de 4 déclarations de désaccord annexées aux documents et à 7 avis de déclaration de désaccord envoyés aux personnes qui avaient eu accès aux documents en cause.

Estimation des frais

Dans le cadre de leur rapport au commissaire, les ministères et organismes fournissent aussi des renseignements sur la perception et la suppression des frais au cours de l'étude des demandes. En 1990, il y a eu perception de frais relativement à 796 demandes de documents généraux et à 14 demandes de renseignements personnels (Tableau 6). En tout, les ministères et les organismes ont établi des estimations de frais pour 1 415 demandes. Sur ce nombre, 593 ont bénéficié d'une suppression totale des frais et 12 d'une suppression au moins partielle. La suppression a plus de chance d'avoir lieu pour les demandes de renseignements personnels que pour les demandes de documents généraux (87,3 pour 100 contre 38,1 pour 100). Au total, pour les deux genres de demandes, des frais de l'ordre de 7 735,76 $ ont été supprimés.

En ce qui concerne les demandes d'accès aux documents généraux, la perception totale de frais s'est élevée à 72 688,74 $ en 1990, contre 513,10 $ dans le cas des demandes de renseignements personnels (Tableau 6). Pour toutes les demandes qui ont donné lieu à la perception de frais, la moyenne des frais perçus a été de 89,96 $ pour les demandes de documents généraux et de 36,65 $ pour les demandes de renseignements personnels.

Motifs de la perception des frais

Le motif le plus fréquent pour justifier la perception de frais est la nécessité de couvrir les frais de reproduction (40,4 pour 100 de tous les motifs). Puis viennent des frais d'expédition (26 pour 100) et de préparation des documents (25,4 pour 100) qui sont les motifs les plus souvent invoqués par les institutions (Tableau 7).

Catégories d'auteurs de demande

Les coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée qui présentent ce rapport de fin d'exercice au commissaire sont également priés de préciser à quelle catégorie appartient l'auteur de chaque demande (Tableau 8). Il s'agit là d'un jugement subjectif de la part du coordonnateur, mais il peut être utile dans l'élaboration d'un programme d'information et de sensibilisation.

Dans presque 15,5 pour 100 des demandes, les coordonnateurs n'ont pas été en mesure de fournir ce renseignement. La majeure partie de ce pourcentage peut s'expliquer par le fait que 884 demandes soumises au ministère du Revenu n'ont pas été placées dans une catégorie selon la source. Lorsqu'on ne tient pas compte de ces demandes dans le calcul, le chiffre précédent est réduit à 1 pour 100.

Lorsque ce renseignement est fourni, il s'agit en grande partie de particuliers qui sont les auteurs des demandes. La quasi-totalité des demandes de renseignements personnels (88,4 pour 100) ont été présentées par des particuliers, et 38,8 pour 100 des demandes de documents généraux ont également été présentées par des particuliers.

TABLEAU 1 / GENRES DE DEMANDES D'ACCÈS

	DEMANDES REÇUES		DEMANDES EXÉCUTÉES		REPORTÉES À 1991	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Documents généraux	3798	59.9	3535	58.8	551	79.7
Renseignements personnels	2493	39.2	2434	40.5	134	19.4
Rectifications	54	0.9	47	0.8	6	0.9
Total	**6345**	**100.0**	**6016**	**100.1**	**691**	**100.0**

TABLEAU 2 / DÉLAIS D'EXÉCUTION DES DEMANDES*

	DOCUMENTS GÉNÉRAUX		RENSEIGNEMENTS PERSONNELS		TOTAL DES DEMANDES	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
1 à 30 jours	2309	65.3	1902	78.1	4211	70.5
31 à 60 jours	734	20.8	421	17.3	1155	19.3
61 à 90 jours	272	7.7	81	3.3	353	5.9
91 à 120 jours	63	1.8	20	0.8	83	1.4
121 jours ou plus	157	4.4	10	0.4	167	2.8
Total	**3535**	**100.0**	**2434**	**99.9**	**5969**	**99.9**

*Ce tableau ne tient pas compte des demandes de rectification. (La donnée relative au délai d'exécution n'a pas été recueillie pour les demandes de rectification.)

TABLEAU 3 / RÈGLEMENT DES DEMANDES*

	DOCUMENTS GÉNÉRAUX		RENSEIGNEMENTS PERSONNELS		TOTAL DES DEMANDES	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Divulgation intégrale	1622	45.9	1344	55.2	2966	49.7
Divulgation partielle	666	18.8	843	34.6	1509	25.3
Aucune divulgation	695	19.7	157	6.5	852	14.3
Retrait/abandon	425	12.0	84	3.5	509	8.5
Refus de confirmer/nier	127	3.6	6	0.2	133	2.2
Total	**3535**	**100.0**	**2434**	**100.0**	**5969**	**100.0**

*Le règlement des demandes de rectification est indiqué séparément (Tableau 5).

TABLEAU 4 / EXCEPTIONS INVOQUÉES

	DOCUMENTS GÉNÉRAUX		RENSEIGNEMENTS PERSONNELS		TOTAL	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Article 12 - Documents du Conseil des ministres	44	2.7	3	0.2	47	1.6
Article 13 - Conseils au gouvernement	110	6.8	144	10.7	254	8.6
Article 14 - Exécution de la loi	445	27.5	257	19.1	702	23.7
Article 15 - Rapports avec d'autres autorités gouvernementales	14	0.9	4	0.3	18	0.6
Article 16 - Défense	2	0.1	0	0.0	2	0.1
Article 17 - Renseignements de tiers	199	12.3	23	1.7	222	7.5
Article 18 - Intérêts économiques et autres	98	6.1	28	2.1	126	4.2
Article 19 - Secret professionnel de l'avocat	74	4.6	48	3.6	122	4.1
Article 20 - Menace à la santé ou à la sécurité	16	1.0	5	0.4	21	0.7
Article 21 - Vie privée (documents généraux)	414	25.6	S.O.	S.O.	414	14.0
Article 22 - Critères : atteinte injustifiée à la vie privée	52	3.2	20	1.5	72	2.4
Article 49 - Vie privée (renseignements personnels)	S.O.	S.O.	805	59.7	805	27.1
Article 67 - Autres lois	149	9.2	12	0.9	161	5.4
Total	**1617**	**100.0**	**1349**	**100.2**	**2966**	**100.0**
Nombre moyen d'exceptions par demande comportant une dénégation de la demande.	1.2		1.3		1.3	

TABLEAU 5 / DISPOSITIONS DES DEMANDES DE RECTIFICATION

	Nbre	%
Rectification acceptée en totalité	7	14.9
Rectification acceptée en partie	0	0.0
Rectification refusée	39	83.0
Rectification retirée/abandonnée	1	2.1
Total	**47**	**100.0**

Nbre de déclarations de désaccord annexées au document: 4

Notification de déclaration de désaccord demandée: 0

Nbre de notifications envoyées: 7

TABLEAU 6 / CAS COMPORTANT UNE ESTIMATION DE FRAIS

	DOCUMENTS GÉNÉRAUX		RENSEIGNEMENTS PERSONNELS		TOTAL DES DEMANDES	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Perception intégrale	796	61.0	14	12.7	810	57.2
Suppression intégrale	497	38.1	96	87.3	593	42.0
Suppression partielle	12	0.9	0	0.0	12	0.8
Total	**1305**	**100.0**	**110**	**100.0**	**1415**	**100.0**
Total des frais perçus	**$72,688.74**		**$513.10**		**$73,201.84**	
Moyenne des frais perçus par demande avec perception de frais	$89.96		$36.65		$89.05	
Total des frais supprimés	**$6,481.63**		**$1,254.13**		**$7,735.76**	
Moyenne des frais supprimés par demande avec suppression (intégrale ou partielle) des frais.	$12.73		$13.06		$12.79	

TABLEAU 7 / MOTIFS DE LA PERCEPTION DE FRAIS*

	DOCUMENTS GÉNÉRAUX		RENSEIGNEMENTS PERSONNELS		TOTAL DES DEMANDES	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Reproduction	927	39.5	66	56.9	993	40.4
Expédition	621	26.5	18	15.5	639	26.0
Préparation	624	26.6	0	0.0	624	25.4
Temps de recherche	82	3.5	2	1.7	84	3.4
Frais d'ordinateur	82	3.5	18	15.5	100	4.1
Autres	8	0.3	12	10.3	20	0.8
Total	**2344**	**99.9**	**116**	**99.9**	**2460**	**100.1**

*Chaque cas dans lequel des frais sont envisagés peut donner lieu à la perception de frais pour plusieurs motifs.

TABLEAU 8 / GENRES D'AUTEURS DE DEMANDE*

	DOCUMENTS GÉNÉRAUX		RENSEIGNEMENTS PERSONNELS		TOTAL DES DEMANDES	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Particulier	1372	38.8	2152	88.4	3524	59.0
Entreprise	863	24.4	74	3.0	937	15.7
Recherchiste	143	4.0	0	0.0	143	2.4
Média	163	4.6	0	0.0	163	2.7
Association	164	4.6	11	0.5	175	2.9
Autres	86	2.4	16	0.7	102	1.7
Inconnu	744	21.0	181	7.4	925	15.5
Total	**3535**	**99.8**	**2434**	**100.0**	**5969**	**99.9**

*Ce tableau comprend toutes les demandes exécutés.

TABLEAU 9 / GENRES DE DEMANDES D'ACCÈS*

	1988		1989		1990		TOTAL	
	DEMANDES REÇUES	DEMANDES EXÉCUTÉES	DEMANDES REÇUES	DEMANDES EXÉCUTÉES	DEMANDES REÇUES	DEMANDES EXÉCUTÉES	DEMANDES REÇUES	DEMANDES EXÉCUTÉES
Documents généraux	2432	2044	5592	5549	3798	3535	11822	11128
Renseignements personnels	2338	2203	2549	2696	2493	2434	7380	7333
Rectifications	14	13	92	93	54	47	160	153
Total	**4784**	**4260**	**8233**	**8338**	**6345**	**6016**	**19362**	**18614**

*Comme les demandes peuvent être reportées d'une année à l'autre, le nombre de demandes exécutées au cours d'une année peut dépasser le nombre de demandes effectivement reçues.

TABLEAU 10 / DEMANDES REÇUES ET EXÉCUTÉES*

	1988		1989		1990			TOTAL	
	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Reportées de l'année précédente	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées
Affaires autochtones	0	0	1	1	1	0	1	2	2
Direction générale des affaires autochtones de l'Ontario	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Total	**0**	**0**	**1**	**1**	**2**	**0**	**2**	**3**	**3**
Affaires civiques	7	6	13	8	4	3	4	24	18
Comm. Ont. de droits de la personne	22	20	47	31	46	0	43	115	94
Conseil consultatif des relations civique et multiculturelles de l'Ontario	0	0	0	0	2	0	2	2	2
Conseil ontarien des affaires universitaires	0	0	0	0	2	0	2	2	2
Musée royal de l'Ontario	0	0	0	0	2	0	2	2	2
Total	**29**	**26**	**60**	**39**	**56**	**3**	**53**	**145**	**118**
Affaires Francophones	8	7	4	4	1	0	2	13	13

	1988		1989		1990			TOTAL	
	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Reportées de l'année précédente	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées
Comm. des services en français de l'Ontario	0	0	2	2	0	0	0	2	2
Total	**8**	**7**	**6**	**6**	**1**	**0**	**2**	**15**	**15**
Affaires gouvernementales	5	4	1	1	4	1	6	10	11
Total	**5**	**4**	**1**	**1**	**4**	**1**	**6**	**10**	**11**
Affaires municipales	21	18	38	29	25	6	16	84	63
Total	**21**	**18**	**38**	**29**	**25**	**6**	**16**	**84**	**63**
Agriculture et Alimentation	57	54	36	32	55	3	55	148	141
Total	**57**	**54**	**36**	**32**	**55**	**3**	**55**	**148**	**141**
Bureau du premier ministre et conseil des ministres	15	14	15	13	29	0	26	59	53
Total	**15**	**14**	**15**	**13**	**29**	**0**	**26**	**59**	**53**
Collèges et Universités	26	22	36	30	45	4	41	107	93
Conseil ontarien du Regents des Collèges d'arts appliqués et de technologie	1	1	1	1	0	0	0	2	2
Comité de sélection du Régime d'études supérieures de l'Ontario	9	9	14	13	18	0	8	41	30

	1988		1989		1990			TOTAL	
	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Reportées de l'année précédente	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées
Comité de sél. du Fonds d'encouragement à la recherche dans les universités	1	1	0	0	0	0	0	1	1
Collège Algonquin - Nepean	0	0	2	2	6	0	8	8	10
Collège Cambrian - Sudbury	0	0	2	1	2	0	4	4	5
Collège Canadore -North Bay	0	0	6	6	1	0	2	7	8
Collège Centennial - Scarborough	0	0	2	2	4	0	5	6	7
Collège Confederation - Thunder Bay	0	0	3	3	1	0	1	4	4
Collège Connestoga - Kitchener	0	0	4	4	2	0	2	6	6
Collège Durham - Ottawa	0	0	3	3	5	0	6	8	9
Collège Fanshawe - London	0	0	22	22	35	0	35	57	57
Collège George Brown - Toronto	0	0	2	2	5	0	5	7	7
Collège Georgian - Barrie	0	0	3	3	3	0	4	6	7
Collège Humber - Etobicoke	0	0	0	0	3	2	3	3	3

	1988		1989		1990			TOTAL	
	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Reportées de l'année précédente	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées
Collège Lambton - Sarnia	0	0	3	3	1	0	1	4	4
Collège Loyalist - Belleville	0	0	0	0	2	0	2	2	2
Collège Mohawk - Hamilton	0	0	3	2	3	0	3	6	5
Collège Niagara - Welland	0	0	4	4	5	0	5	9	9
Collège Northern - South Porcupine	0	0	14	14	4	0	5	18	19
Collège Sault - Sault Ste Marie	0	0	2	2	3	0	4	5	6
Collège Seneca - North York	0	0	7	5	4	0	7	11	12
Collège Sheridan - Oakville	0	0	32	32	8	0	9	40	41
Collège Sir Sanford Fleming - Peterborough	0	0	27	27	0	0	0	27	27
Collège St. Clair - Windsor	0	0	3	3	2	0	2	5	5
Collège St.Lawrence - Brockville	0	0	2	2	3	0	3	5	5
Total	**37**	**33**	**197**	**186**	**165**	**6**	**165**	**399**	**384**
Comité consultatif du premier ministre sur les ressources en personnel-cadre	0	0	3	3	0	0	0	3	3

	1988		1989		1990			TOTAL	
	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Reportées de l'année précédente	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées
Total	**0**	**0**	**3**	**3**	**0**	**0**	**0**	**3**	**3**
Condition féminine	2	2	2	2	0	0	0	4	4
Total	**2**	**2**	**2**	**2**	**0**	**0**	**0**	**4**	**4**
Consommation et Commerce	110	91	160	137	156	32	140	426	368
Comm. d'appel des enr. commerciaux	1	1	0	0	1	0	1	2	2
Comm. de contrôle cinémato-graphique de l'Ontario	1	1	0	0	0	0	0	1	1
Comm. des courses de l'Ontario	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Comm. des permis de vente d'alcool de l'Ontario	1	1	12	9	12	1	15	25	25
Régie des alcools de l'Ontario	47	36	150	134	122	6	123	319	293
La Societé de développement de l'industrie cinéma-tographique ontarienne	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Total	**160**	**130**	**322**	**280**	**292**	**39**	**281**	**774**	**691**
Culture et Communication	7	4	31	25	15	0	12	53	41
Archives publiques de l'Ontario	98	86	121	79	71	0	59	290	224

	1988		1989		1990			TOTAL	
	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Reportées de l'année précédente	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées
Centre des sciences de l'Ontario	1	1	3	3	8	0	8	12	12
Fondation du patrimoine ontarien	6	5	23	21	5	0	7	34	33
Total	**112**	**96**	**178**	**128**	**99**	**0**	**86**	**389**	**310**
Développement du Nord et mines	7	6	14	14	7	0	7	28	27
Commission de transport Ontario Northland	1	1	0	0	5	0	4	6	5
Société d'aménagement de North Pickering	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Total	**8**	**7**	**14**	**14**	**13**	**0**	**12**	**35**	**33**
Éducation	115	110	48	39	57	2	67	220	216
Comm. des relations de travail en éducation	0	0	0	0	1	1	0	1	0
Comm. des langues d'enseignement de l'Ontario	1	1	0	0	0	0	0	1	1
Comm. de plan. et de mise en oeuvre	2	2	0	0	1	0	1	3	3
Total	**118**	**113**	**48**	**39**	**59**	**3**	**68**	**225**	**220**

	1988		1989		1990			TOTAL	
	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Reportées de l'année précédente	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées
Énergie	6	5	12	9	5	2	4	23	18
Ontario Hydro	323	285	121	93	194	5	214	638	592
Total	**329**	**290**	**133**	**102**	**199**	**7**	**218**	**661**	**610**
Environnement	96	81	174	152	185	16	188	455	421
Comité consultatif sur les évaluations environnementales	0	0	2	2	2	0	2	4	4
Comité consultatif sur les pesticides	8	8	0	0	1	0	1	9	9
Comm. d'appel de l'environnement	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Commission de l'énergie de l'Ontario	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Comm. des évaluations environnementales	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Société ontarienne de gestion des déchets	9	9	4	4	0	0	0	13	13
Total	**113**	**98**	**180**	**158**	**191**	**16**	**194**	**484**	**450**
Formation professionnelle	24	24	16	11	11	2	17	51	52
Total	**24**	**24**	**16**	**11**	**11**	**2**	**17**	**51**	**52**
Industrie, Commerce et Technologie	79	76	35	34	50	1	53	164	163

	1988		1989		1990			TOTAL	
	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Reportées de l'année précédente	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées
Société de développement de l'Ontario	44	44	12	11	8	0	11	64	66
Société Innovation Ontario	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Total	**123**	**120**	**47**	**45**	**59**	**1**	**65**	**229**	**230**
Institutions financières	53	30	44	35	18	3	19	115	84
Comm. de l'assurance-automobile de l'Ontario	0	0	4	4	23	0	25	27	29
Comm. des régimes de retraite de l'Ontario	40	23	18	17	32	2	34	90	74
Comm. des valeurs mobilières de l'Ontario	14	7	16	16	11	8	4	41	27
Total	**107**	**60**	**82**	**72**	**84**	**13**	**82**	**273**	**214**
Logement	55	42	90	80	114	9	115	259	237
Commission du code du bâtiment	0	0	0	0	2	0	2	2	2
Commission d'évaluation des matériaux de construction	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Commissions locales de logement	6	6	12	11	28	1	29	46	46
Commission de location résidentielle	0	0	0	0	1	0	1	1	1

	1988		1989		1990			TOTAL	
	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Reportées de l'année précédente	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées
Commission de révision des loyers	0	0	4	4	12	7	5	16	9
Conseil des normes de loc. résidentielle	4	4	18	18	28	3	26	50	48
Société de logement de l'Ontario	0	0	1	1	15	1	15	16	16
Total	**65**	**52**	**125**	**114**	**201**	**21**	**194**	**391**	**360**
Personnes âgées	4	3	1	1	0	0	0	5	4
Total	**4**	**3**	**1**	**1**	**0**	**0**	**0**	**5**	**4**
Personnes handicapées	3	2	0	0	1	0	1	4	3
Total	**3**	**2**	**0**	**0**	**1**	**0**	**1**	**4**	**3**
Procureur général	139	130	207	161	136	31	150	482	441
Bureau du Commissaire aux plaintes du public	1	1	1	1	1	0	1	3	3
Comité consultatif du Curateur public sur les placements	5	3	13	8	13	2	16	31	27
Comité des règles d'exercice des competences légal	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Comm. des affaires municipales de l'Ontario	2	2	1	1	0	0	0	3	3

	1988		1989		1990			TOTAL	
	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Reportées de l'année précédente	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées
Comm. de révision de l'évaluation foncière	2	2	0	0	4	0	3	6	5
Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels	3	3	3	3	3	0	3	9	9
Total	**152**	**141**	**225**	**174**	**158**	**33**	**174**	**535**	**489**
Revenu	786	756	3132	3089	947	102	884	4865	4729
Total	**786**	**756**	**3132**	**3089**	**947**	**102**	**884**	**4865**	**4729**
Richesses naturelles	58	50	90	81	87	4	82	235	213
Total	**58**	**50**	**90**	**81**	**87**	**4**	**82**	**235**	**213**
Santé	351	318	373	351	284	19	270	1008	939
Comm. de rév. des services funéraires	2	2	0	0	0	0	0	2	2
Conseil des sciences de la santé	15	15	12	12	12	1	12	39	39
Conseil de rév. du Lieutenant -Gouverneur	2	2	0	0	0	0	0	2	2
Conseil régional de santé de Ottawa-Carleton	0	0	18	14	9	3	9	27	23
Conseil régional de santé de Sudbury	0	0	0	0	1	0	1	1	1

	1988		1989		1990			TOTAL	
	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Reportées de l'année précédente	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées
Conseil régional de santé de Toronto	0	0	1	1	0	0	0	1	1
Total	**370**	**337**	**404**	**378**	**306**	**23**	**292**	**1080**	**1007**
Secretariat du Conseil de gestion	20	19	16	15	0	0	0	36	34
Total	**20**	**19**	**16**	**15**	**0**	**0**	**0**	**36**	**34**
Secrétariat des ressources humaines	50	47	54	47	54	7	32	158	126
Total	**50**	**47**	**54**	**47**	**54**	**7**	**32**	**158**	**126**
Services correctionnels	777	632	836	741	988	46	931	2601	2304
Comité consultatif du ministre sur les services correctionnels	2	2	0	0	0	0	0	2	2
Comm. de rév. des placements sous garde	21	20	25	24	27	0	28	73	72
Total	**800**	**654**	**861**	**765**	**1015**	**46**	**959**	**2676**	**2378**
Services gouvernementaux	104	103	164	156	414	149	258	682	517
Total	**104**	**103**	**164**	**156**	**414**	**149**	**258**	**682**	**517**
Services sociaux et communautaires	362	342	518	487	454	25	441	1334	1270

	1988		1989		1990			TOTAL	
	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Reportées de l'année précédente	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées
Comm. d'étude des services à l'enfance et à la famille	0	0	1	1	0	0	0	1	1
Comm. de rév. des placements sous garde	0	0	2	2	0	0	0	2	2
Commission de révision de l'aide sociale	9	8	14	14	6	0	6	29	28
Conseil medical consultatif	1	1	0	0	0	0	0	1	1
Total	**372**	**351**	**535**	**504**	**460**	**25**	**447**	**1367**	**1302**
Solliciteur général	120	112	176	149	274	44	225	570	486
Comité consultatif sur la prevention du crime	2	2	0	0	0	0	0	2	2
Commission d'arbitrage de la police de l'Ontario	2	2	0	2	0	0	0	2	4
Comm. du code des incendies	2	2	0	0	0	0	0	2	2
Comm. d'étude des soins aux animaux	2	2	0	0	0	0	0	2	2
Comm. de police de l'Ontario	7	7	11	11	2	0	2	20	20
Conseil des coroners	2	2	0	0	0	0	0	2	2
Total	**137**	**129**	**187**	**162**	**276**	**44**	**227**	**600**	**518**

	1988		1989		1990			TOTAL	
	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Reportées de l'année précédente	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées
Tourisme et Loisirs	17	15	24	19	18	0	16	59	50
Comm. des parcs du Niagara	0	0	2	2	0	0	0	2	2
Comm. des parcs du Saint-Laurent	1	1	3	3	0	0	0	4	4
Palais des congrès du Toronto métropolitain	0	0	0	0	1	0	2	1	2
Société d'exploitation de la Place l'Ontario	2	2	30	24	9	0	12	41	38
Société des loteries de l'Ontario	3	3	5	5	4	0	4	12	12
Total	**23**	**21**	**64**	**53**	**32**	**0**	**34**	**119**	**108**
Travail	122	98	214	184	392	25	381	728	663
Comité des normes en matières de maladies professionnelles	1	1	0	0	0	0	0	1	1
Comm. des accidents du travail	264	233	1256	1251	377	3	371	1897	1855
Comm. de l'équité salariale	0	0	2	1	3	2	2	5	3
Commission d'évaluation des classifications	0	0	1	1	3	1	3	4	4
Comm. de griefs de la fonction publique	0	0	2	2	9	2	8	11	10

	1988		1989		1990			TOTAL	
	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Reportées de l'année précédente	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées
Comm. du régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Comm. de règlement des griefs des employés de la couronne	2	2	3	2	4	1	5	9	9
Comm. des relations de travail de l'Ontario	7	4	8	7	13	0	16	28	27
Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail	1	1	0	0	0	0	0	1	1
Tribunal d'appel des accidents du travail	0	0	1	1	1	0	2	2	3
Tribunal de l'équité salariale	0	0	0	0	2	0	2	2	2
Tribunal des relations de travail de la fonction publique de l'Ontario	0	0	1	1	4	1	4	5	5
Total	**397**	**339**	**1488**	**1450**	**809**	**35**	**795**	**2694**	**2584**
Transports	122	110	124	117	171	25	163	417	390
Comm. des transports routiers de l'Ontario	2	0	1	1	0	0	0	3	1
Réseau Go	5	5	3	2	2	0	1	10	8

	1988		1989		1990			TOTAL	
	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées	Demandes reçues	Reportées de l'année précédente	Demandes exécutées	Demandes reçues	Demandes exécutées
Total	**129**	**115**	**128**	**120**	**173**	**25**	**164**	**430**	**399**
Trésor et Économie	46	45	48	32	45	17	45	139	122
Société ontarienne du stade limitée	0	0	41	40	24	1	30	65	70
Total	**46**	**45**	**89**	**72**	**69**	**18**	**75**	**204**	**192**

*Comme les demandes peuvent être reportées d'une année à l'autre, le nombre de demandes exécutées au cours d'une anné peut dépasser le nombre de demandes effectivement reçues.

TABLEAU 11 / DÉLAIS D'EXÉCUTION DES DEMANDES*

	1988		1989		1990		TOTAL	
	Documents Généraux	Renseignements Personnels	Documents Généraux	Renseignements Personnels	Documents Généraux	Renseignements Personnels	Nbre	%
1 à 30 jours	1513	1884	4522	2421	2309	1902	14551	78.8
31 à 60 jours	313	233	601	203	734	421	2505	13.6
61 à 90 jours	123	33	171	50	272	81	730	4.0
91 à 120 jours	95	53	132	12	63	20	375	2.0
121 jours ou plus	S.O.	S.O.	123	10	157	10	300	1.6
Total	**2044**	**2203**	**5549**	**2696**	**3535**	**2434**	**18461**	**100.0**

*Ce tableau ne tient pas compte des demandes de rectification. (La donnée relative au délai d'exécution n'a pas été recueillie pour les demandes de rectification.)

TABLEAU 12 / RÈGLEMENT DES DEMANDES*

	1988		1989		1990		TOTAL	
	Documents Généraux	Renseignements Personnels	Documents Généraux	Renseignements Personnels	Documents Généraux	Renseignements Personnels	Nbre	%
Divulgation intégrale	855	1512	3962	1872	1622	1344	11167	60.7
Divulgation partielle	444	477	639	644	666	843	3713	20.2
Aucune divulgation	519	145	595	125	645	157	2186	11.9
Retrait/Abandon	224	65	347	48	425	84	1193	6.5
Refus de confirmer/nier	2	4	6	7	127	6	152	0.8
Total	**2044**	**2203**	**5549**	**2696**	**3535**	**2434**	**18411**	**100.1**

*Le règlement des demandes de rectification est indiqué séparément (Tableau 13).

TABLEAU 13 / ABOUTISSEMENT DES DEMANDES DE RECTIFICATION

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	TOTAL Nbre	TOTAL %
Rectification(s) acceptée(s)	4	7	7								18	11.8
Rectification(s) refusée(s)	8	85	39								132	86.3
Rectification(s) retirée(s)/ abandonnée(s)	1	1	1								3	2.0
Total	**13**	**93**	**47**								**153**	**100.1**

TABLEAU 14 / CAS COMPORTANT UNE ESTIMATION DE FRAIS

	1988		1989		1990		TOTAL	
	Documents Généraux	Renseignements Personnels	Documents Généraux	Renseignements Personnels	Documents Généraux	Renseignements Personnels	Nbre	%
Perception intégrale	124	2	540	19	796	14	1495	49.1
Suppression intégrale	295	27	428	179	497	96	1522	50.0
Suppression partielle	7	0	8	0	12	0	27	0.9
Total	**426**	**29**	**976**	**198**	**1305**	**110**	**3044**	**100.0**

TABLEAU 15 / MOTIFS DE LA PERCEPTION DE FRAIS*

	1988		1989		1990		TOTAL	
	Documents Généraux	Renseignements Personnels	Documents Généraux	Renseignements Personnels	Documents Généraux	Renseignements Personnels	Nbre	%
Reproduction	124	2	644	20	927	66	1783	40.5
Expédition	54	1	394	11	621	18	1099	25.0
Préparation	54	0	412	3	624	0	1093	24.8
Temps de recherche	48	0	62	1	82	2	195	4.4
Frais d'ordinateur	27	0	69	0	82	18	196	4.5
Autres	13	0	4	0	8	12	37	0.8
Total	**320**	**3**	**1585**	**35**	**2344**	**116**	**4403**	**100.0**

*Chaque cas dans lequel des frais sont envisagés peut donner lieu à la perception de frais pour plusieurs motifs.

TABLEAU 16 / GENRES D'AUTEURS DE DEMANDE*

	1988		1989		1990		TOTAL	
	Documents Généraux	Renseignement Personnels	Documents Généraux	Renseignements Personnels	Documents Généraux	Renseignements Personnels	Nbre	%
Particulier	975	1478	1320	2541	1372	2152	9838	53.3
Entreprise	258	88	543	10	863	74	1836	9.9
Recherchiste	212	3	157	1	143	0	516	2.8
Média	192	2	182	2	163	0	541	2.9
Association	101	12	162	0	164	11	450	2.4
Autre	306	633	154	0	86	16	1195	6.5
Inconnu	N/A	N/A	3031	142	744	181	4098	22.2
Total	**2044**	**2216**	**5549**	**2696**	**3535**	**2434**	**18474**	**100.0**

*Ce tableau comprend toutes les demandes exécutées. (Les demandes de rectification sont incluses à titre de demandes de renseignements personnels.)

Statistiques relatives au processus d'appel

En 1990, 648 appels ont été interjetés devant le commissaire en vertu de la loi (Tableau 20), à savoir, 512 (79 pour 100) relativement à des demandes de documents généraux, 127 (19,6 pour 100) relativement à des demandes de renseignements personnels et les 9 autres, (1,4 pour 100), relativement à des demandes de rectification. Ce total représente une moyenne mensuelle de 54 nouveaux appels. Au cours de 1990, 468 appels ont été résolus, soit une moyenne de 39 appels chaque mois.

Le total de 648 appels en 1990 représente une augmentation par rapport aux 350 appels reçus en 1988 et aux 393 appels reçus en 1989 (Tableau 20). De même, 468 appels ont été résolus en 1990 comparativement à 198 en 1988 et à 362 en 1989.

Il y a eu une forte augmentation du nombre des appels interjetés et résolus au cours de chacune des trois années depuis l'entrée en vigueur de la loi. L'augmentation en 1990 résulte en partie du fait qu'un particulier a déposé 240 appels, soit 37 pour 100 de tous les appels interjetés devant le commissaire au cours de l'année.

Types d'appels

Certains des 648 appels visaient plusieurs décisions rendues par une institution quelconque. Au total, 660 décisions ont donné lieu à un appel (Tableau 18). Sur ce nombre, 413 (62,6 pour 100) portaient sur la décision définitive de l'institution, soit que celle-ci ait refusé l'accès au document en totalité ou en partie, soit qu'elle ait refusé d'apporter une rectification au document, soit qu'elle ait refusé de confirmer ou de nier l'existence d'un document, ou qu'elle ait soutenu que le document n'existait pas. La plupart des appels étaient une réaction à la décision définitive de la personne responsable de refuser l'accès à la totalité du document (33 pour 100) ou à une partie du document (21,4 pour 100).

Quant aux autres appels, 99 (15 pour 100) ont trait à une décision préliminaire par l'institution avant de rendre une décision définitive concernant la divulgation des renseignements. Les décisions préliminaires portent sur l'estimation et la perception des frais, les délais de prorogation et la divulgation éventuelle de renseignements sur des tiers. Les autres 148 appels (22,4 pour 100) ne tombent dans ni l'une ni l'autre des catégories susmentionnées.

Le pourcentage de chaque type d'appel demeure à peu près le même depuis l'entrée en vigueur de la loi il y a trois ans (Tableau 21). Cependant, le pourcentage des appels ayant trait à une décision de refuser l'accès à une partie d'un document a diminué au cours de 1990 (21,4 pour 100 contre 29,3 pour 100 en 1988 et 30,5 pour 100 en 1989). En revanche, les appels ayant trait à une décision de refuser l'accès à la totalité des renseignements ont accusé une augmentation proportionnelle correspondante depuis la première année d'application de la loi (23 pour 100 en 1988, 31,2 pour 100 en 1989 et 33 pour 100 en 1990).

Le pourcentage des appels concernant les estimations et la perception de frais était moins élevé en 1989 et 1990 qu'en 1988 (11,6 pour 100 en 1988, contre 4,6 pour 100 en 1989 et 5,6 pour 100 en 1990). En outre, le pourcentage d'appels où l'institution a soutenu qu'il n'existait pas de documents a diminué au cours des trois premières années d'application de la loi (20,1 pour 100 en 1988, 11 pour 100 en 1989 et 6,8 pour 100 en 1990). Cette évolution dans le type de décisions faisant l'objet d'appels peut s'expliquer par le fait que les ordonnances rendues par le commissaire permettent d'éclaircir certains points soulevés en vertu de la loi.

Institutions particulières

La majorité des appels reçus en 1990 visaient des ministères (594, soit 91,7 pour 100), par opposition aux organismes (54, soit 8,3 pour 100) (Tableau 17). Les appels les plus nombreux

visaient le ministère des Services gouvernementaux (174). Quatre-vingt-dix pour cent, soit 157 appels, provenaient d'un seul appelant. Vient ensuite le ministère de la Santé avec 64 appels, suivi par les ministères du Revenu (56), des Services correctionnels (55), du Solliciteur général (48) et des Services sociaux et communautaires (47). Du côté des organismes, ceux qui ont reçu le plus grand nombre d'appels sont la Commission des droits de la personne (10), la Commission des accidents du travail (10) et la Stadium Corporation (neuf).

Les ministères de la Santé et des Services gouvernementaux ont été visés par le plus grand nombre d'appels en 1989 (42 et 38 respectivement). En 1988, le ministère des Services correctionnels (59) et de la Santé (45) ont été visés par le plus grand nombre d'appels. Les ministères des Services sociaux et communautaires, des Services gouvernementaux, du Revenu, du Solliciteur général et du Trésor et de l'Économie ont tous été visés par un plus grand nombre d'appels en 1990 qu'au cours des années précédentes.

Règlement des appels

Le bureau du commissaire a pour objectif de régler le plus grand nombre d'appels par voie de médiation. À mesure qu'augmente le nombre d'ordonnances couvrant une gamme plus large de questions, il devrait être possible de citer les interprétations de la loi contenues dans les ordonnances pour régler un plus grand nombre d'appels par la médiation.

En 1990, parmi les 468 appels résolus au cours de l'année, 74 (15,8 pour 100) ont été réglés par une ordonnance (Tableau 19). Regroupement des appels, toutes catégories confondues : parmi les 394 autres appels résolus, 189 (40,4 pour 100) ont été réglés, 197 (42,1 pour 100) ont été retirés, six (1,3 pour 100) ont été abandonnés et deux (0,4 pour 100) ont été considérés comme ne relevant pas de la compétence du bureau du commissaire.

Le pourcentage des appels résolus en 1990 au moyen d'une ordonnance est tombé à 15,8 pour 100, contre 31,8 pour 100 en 1989 et 39,9 pour 100 en 1988 (Tableau 24). Quoique le nombre de cas résolus par un règlement ait diminué au cours de 1990 par rapport aux années précédentes (48 pour 100 en 1988, 59,1 pour 100 en 1989 et 40,4 pour 100 1990), le nombre d'appels retirés a augmenté substantiellement (8,1 pour 100 en 1988, 7,5 pour 100 en 1989 et 42,1 pour 100 en 1990) (Tableaux 23 et 24). L'augmentation du nombre d'appels résolus par d'autres moyens qu'une ordonnance révèle que le bureau du commissaire réussit à résoudre un plus grand nombre d'appels au stade de la médiation.

Règlement sans ordonnance

En 1990, 87 appels ont été réglés parce que l'appelant a reçu un complément d'information de l'institution (Tableau 19). Une autre tranche de 90 appels ont été réglés parce que l'appelant a reçu de plus amples précisions au sujet de la loi qui l'ont satisfait.

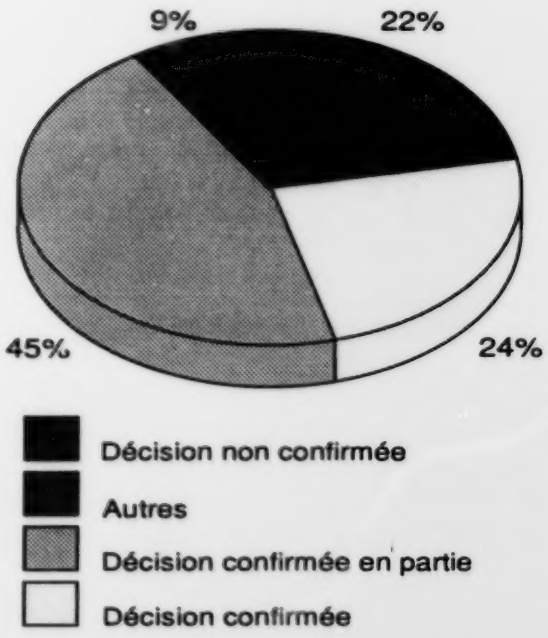
Règlement par ordonnance

Sur les 74 appels qui ont été résolus par une ordonnance, le bureau du commissaire a entériné la décision de la personne responsable de l'institution dans le cas de 18 appels (24,3 pour 100), a entériné en partie la décision de la personne responsable dans le cas de 33 appels (44,6 pour 100) et n'a pas entériné la décision de la personne responsable dans le cas de 16 appels (21,6 pour 100) (Tableau 19). Sept autres appels (9,5 pour 100) qui ont fait l'objet d'une ordonnance ne tombent dans ni l'une ni l'autre de ces catégories.

Lorsqu'on compare le pourcentage des ordonnances qui sont tombées dans l'une des trois catégories ci-dessus au cours des trois dernières années (Tableau 24), on constate une diminution

du pourcentage des ordonnances où la décision de la personne responsable a été entérinée (79,7 pour 100 en 1988, 45,2 pour 100 en 1989 et 24,3 pour 100 en 1990). En revanche, le pourcentage d'ordonnances où la décision de la personne responsable a été entérinée en partie a augmenté (6,3 pour 100 en 1988, 23,5 pour 100 en 1989 et 44,6 pour 100 en 1990). Le pourcentage d'ordonnances où la décision de la personne responsable n'a pas été entérinée a augmenté en 1989, mais est tombé quelque peu en 1990 (13,9 pour 100 en 1988, 31,3 pour 100 en 1989 et 21,6 pour 100 en 1990).

Figure 2 / Décision résolue par ordonnance



Ces chiffres révèlent qu'il y a un mouvement de recul dans le nombre d'ordonnances où le bureau du commissaire a entériné ou n'a pas entériné la décision de la personne responsable. Cette situation traduit le fait que le bureau du commissaire connaît un plus grand succès dans la médiation des appels où la décision de la personne responsable est soit clairement appropriée, soit clairement inappropriée, ou le fait que le bureau du commissaire reçoit un nombre moins élevé d'appels de cette nature en raison d'une plus grande compréhension de la loi de la part des institutions et du grand public.

En 1990, le bureau du commissaire a rendu en tout 72 ordonnances, contre 102 ordonnances en 1989 et 36 en 1988. Le nombre d'appels résolus par une ordonnance dépasse le nombre d'ordonnances rendues chaque année, parce que dans certains cas, une ordonnance règle plus d'un appel.

Catégories d'appelants

Quoique la loi n'exige pas des appelants qu'ils donnent des renseignements sur eux-mêmes lorsqu'ils interjettent appel, le personnel du bureau du commissaire s'efforce de déterminer les diverses catégories d'appelants. Comme cette détermination est subjective, il faut user de prudence dans l'interprétation de ces chiffres.

Sur les 648 appels reçus en 1990, 466 (71,9 pour 100) ont été interjetés par des particuliers (Tableau 25). Un pourcentage moins élevé d'appels ont été reçus de représentants d'entreprises (9,7 pour 100), de mandataires (9 pour 100), de chercheurs (3,4 pour 100) et de médias (3,1 pour 100). Dix-neuf autres appelants (2,9 pour 100) ne tombent dans ni l'une ni l'autre des catégories susmentionnées.

Ces pourcentages sont demeurés relativement constants au cours des trois dernières années, quoique le pourcentage d'appelants qui sont des particuliers était légèrement plus élevé en 1990 qu'au cours des deux années précédentes (71,9 pour 100), par rapport à 64,6 pour 100 en 1988 et à 61,1 pour 100 en 1989. En outre, par rapport à l'année précédente, il y a eu un nombre moins élevé d'appelants qui étaient des mandataires (3,1 pour 100, contre 10,4 pour 100 en 1989).

TABLEAU 17 / MINISTÈRES ET ORGANISMES IMPLIQUÉS DANS LES APPELS REÇUS*

	1988 Appels	1989 Appels	1990 Appels	Total des Appels
Affaires civiques	0	0	0	0
Comm. ont. des droits de la personne	3	14	10	27
Total	**3**	**14**	**10**	**27**
Affaires municipales	3	4	6	13
Total	**3**	**4**	**6**	**13**
Agriculture et Alimentation	17	3	2	22
Total	**17**	**3**	**2**	**22**
Bureau du Conseil des ministres	1	5	4	10
Total	**1**	**5**	**4**	**10**
Collèges et Universités	1	2	2	5
Collège Algonquin - Nepean	0	0	4	4
Collège Canadore - North Bay	0	0	1	1
Collège Fanshawe - London	0	0	2	2
Collège George Brown - Toronto	0	0	2	2
Collège Humber - Etobicoke	0	1	2	3
Collège Mohawk - Hamilton	0	0	1	1
Collège Northern - South Porcupine	0	1	0	1
Collège Seneca - North York	0	1	1	2
Collège Sheridan - Oakville	0	12	0	12
Collège Sir Sanford Fleming - Peterborough	0	1	0	1
Collège St. Clair - Windsor	0	1	0	1
Total	**1**	**19**	**15**	**35**
Condition féminine	0	2	0	2
Total	**0**	**2**	**0**	**2**
Consommation et Commerce	11	13	14	38
Régie des alcools de l'Ontario	2	1	2	5
Total	**13**	**14**	**16**	**43**
Culture et Communication	1	7	5	13
Archives publiques de l'Ontario	0	8	0	8
Fondation du patrimoine ontarien	6	1	1	8
Total	**7**	**16**	**6**	**29**

	1988 Appels	1989 Appels	1990 Appels	Total des Appels
Développement du Nord et Mines	0	0	0	0
Comm. de transport Ontario Northland	0	1	0	1
Total	**0**	**1**	**0**	**1**
Éducation	8	3	7	17
Total	**8**	**3**	**7**	**17**
Énergie	0	1	0	5
Ontario Hydro	8	5	4	13
Total	**8**	**6**	**4**	**18**
Environment	13	4	20	37
Société ontarienne de gestion des déchets	2	0	0	2
Total	**15**	**4**	**20**	**39**
Formation professionnelle	5	3	3	11
Total	**5**	**3**	**3**	**11**
Industrie, Commerce et Technologie	11	5	2	18
Total	**11**	**5**	**2**	**18**
Institutions financières	8	13	12	33
Total	**8**	**43**	**12**	**33**
Logement	0	7	5	12
Total	**0**	**7**	**5**	**12**
Procureur général	21	16	22	59
Total	**21**	**16**	**22**	**59**
Revenu	6	3	56	66
Total	**6**	**3**	**56**	**66**
Richesses naturelles	4	11	7	22
Total	**4**	**11**	**7**	**22**
Santé	45	42	64	151
Conseil régional de santé de Toronto	0	1	0	1
Total	**45**	**43**	**64**	**152**

	1988 Appels	1989 Appels	1990 Appels	Total des Appels
Secrétariat du Conseil de gestion	2	2	2	6
Total	**2**	**2**	**2**	**6**
Secrétariat des ressources humaines	0	1	0	1
Total	**0**	**1**	**0**	**1**
Services correctionnels	59	32	55	146
Total	**59**	**32**	**55**	**146**
Services gouvernementaux	1	38	174	213
Total	**1**	**38**	**174**	**213**
Services sociaux et communautaires	25	23	47	95
Comm. d'étude des services à l'enfance et à la famille	0	1	0	1
Commission de révision de l'aide sociale	0	1	0	1
Total	**25**	**25**	**47**	**97**
Solliciteur général	29	23	48	100
Total	**29**	**23**	**48**	**100**
Tourisme and Loisirs	2	3	0	5
Société des loteries de l'Ontario	0	4	0	4
Total	**2**	**7**	**0**	**9**
Transport	12	4	9	25
Total	**12**	**4**	**9**	**25**
Travail	27	14	7	48
Comm. des accidents du travail	2	2	2	6
Comm. des relations de travail de l'Ont.	0	1	1	2
Tribunal d'appel des accidents du travail	11	19	10	40
Commission de l'équité salariale	0	0	2	2
Total	**4**	**36**	**22**	**98**
Trésor et Économie	2	8	21	31
Société ontarienne du stade limitée	2	25	9	36
Total	**4**	**33**	**30**	**67**
Total	**350**	**393**	**648**	**1391**

*Nous avons exclu les ordonnances provisoires des statistiques d'appels de 1989 qui figurent dans le présent tableau et dans les tableaux suivants.

TABLEAU 18 / GENRES DE DÉCISIONS AYANT FAIT L'OBJECT D'UN APPEL - 1990*

	DOCUMENTS REGÉNÉRAUX	RENSEIGNEMENTS PERSONNELS	TOTAL Nbre	%
Refus d'accès partiel	83	58	141	21.4
Refus d'accès total	199	19	218	33.0
Documents inexistants	32	13	45	6.8
Frais/estimation de frais	29	8	37	5.6
Renseignements de tiers	39	2	41	6.2
Prorogation du délai	13	8	21	3.2
Mode d'accès	4	1	5	0.8
Refus de confirmer ou de nier	5	3	8	1.2
Rectification(s) refusée(s)	S.O.	1	1	0.2
Autres	130	13	143	21.7
Total	**534**	**126**	**660**	**100.0**

*Le nombre total des décisions ayant fait l'objet d'un appel est supérieur au nombre total d'appel, étant donné que certains appels constituent plusieurs decisions. Les chiffres reportés ci-dessus indiquent le nombre de fois que chaque décision a fait l'objet d'un appel.

TABLEAU 19 / TOTAL DES RÈGLEMENTS DE TOUS LES APPELS

STADE DE LA MÉDIATION	APPEL DE L'AUTEUR DE LA DEMANDE Nbre	%	APPEL D'UN TIERS Nbre	%	TOTAL Nbre	%
Réglé	178	47.0	5	71.4	183	47.4
L'appelant a reçu un complément d'information	(83)		(4)		(87)	
L'explication de la loi a satisfait l'appelant	(89)		(1)		(90)	
Échappe à la compétence	2	0.5	0	0.0	2	0.5
Retiré	193	50.9	2	28.6	195	50.5
Abandonné	6	1.6	0	0.0	6	1.6
Total	**379**	**100.0**	**7**	**100.0**	**386**	**100.0**

STADE DE L'ENQUÊTE	NBRE	%	NBRE	%	NBRE	%
Ordonnances						
Décision de la personne responsable confirmée	17	23.6	1	50.0	18	24.3
					33	44.6
					16	21.6
Décision de la personne responsable confirmée en partie	33	45.8	0	0.0	7	9.5
Décision de la personne responsable non confirmée	15	20.8	1	50.0		
Autres	7	9.7	0	0.0		
Total des cas avec ordonnace	**72**	**100.0**	**2**	**100.0**	**74**	**100.0**
Autres cas						
Retirés	2	25.0	0		2	25.0
Réglés	6	75.0	0		6	75.0
Total des autres cas	**8**	**100.0**	**0**		**8**	**100.0**
Total des cas avec enquête	**80**		**2**		**82**	
Total des cas résolus	**459**		**9**		**468**	

TABLEAU 20 / GENRES D'APPELS

	1988		1989		1990	
	APPELS REÇUS	APPELS EXÉCUTÉES	APPELS REÇUS	APPELS EXÉCUTÉES	APPELS REÇUS	APPELS EXÉCUTÉES
Documents généraux	259	143	298	273	512	375
Renseignements personnels	86	53	85	80	127	91
Rectifications	5	2	10	9	9	2
Total	**350**	**198**	**393**	**362**	**648**	**468**

TABLEAU 21 / GENRES DE DÉCISIONS AYANT FAIT L'OBJET D'UN APPEL*

	1988	1989	1990	1991	1992
Refus d'accès partiel	111	127	141		
Refus d'accès total	87	130	218		
Documents inexistants	76	46	45		
Frais/estimation de frais	44	19	37		
Renseignements de tiers	15	13	41		
Prorogation du délai	10	28	21		
Mode d'accès	8	0	5		
Refus de confirmer ou de nier	6	6	8		
Rectification(s) refusée(s)	5	10	1		
Autres	17	38	143		
Total	**379**	**417**	**660**		

*Le nombre total des décisions ayant fait l'objet d'un appel est supérieur au nombre total d'appel étant donné que certains appels constituent plusieurs décisions. Les chiffres reportés ci-dessus indiquent le nombre de fois où chaque décision a fait l'objet d'un appel.

TABLEAU 22 / CAS RÉSOLUS: STADE AUQUEL L'APPEL A ÉTÉ RÉSOLU

	1988	1989	1990	TOTAL Nbre	%
Stade de la médiation	105	207	386	698	67.9
Stade de l'enquête	93	155	82	330	32.1
Total	**198**	**362**	**468**	**1028**	**100.0**

TABLEAU 23 / STADE DE LA MÉDIATION

	1988	1989	1990	Total Nbre	%
Réglé	87	180	183	450	64.5
L'appelant a reçu un complément d'information	(43)	(107)	(87)		
L'explication de la loi a satisfait l'appelant	(44)	(71)	(90)		
Échappe à la compétence	7	0	2	9	1.3
Retiré	10	21	195	226	32.4
Abandonné	1	6	6	13	1.9
Total	**105**	**207**	**386**	**698**	**100.0**

TABLEAU 24 / STADE DE L'ENQUÊTE

	1988	1989	1990	TOTAL Nbre	%
Ordonnances					
Décision de la personne responsable confirmée	63	52	18	133	40.3
Décision de la personne responsable confirmée en partie	5	27	33	65	19.7
Décision de la personne responsable non confirmée	11	36	16	63	19.1
Autre			7	7	2.1
Total des cas avec ordonnance	**79**	**115**	**74**	**268**	**81.2**
Autres cas					
Retirés	6	6	2	14	4.2
Réglés	8	34	6	48	14.6
Total des autres cas	**14**	**40**	**8**	**62**	**18.8**
Total des cas avec enquête	**93**	**155**	**82**	**330**	**100.0**

TABLEAU 25 / GENRES D'AUTEURS DE DEMANDE PRENANT PART AUX APPELS*

	1988	1989	1990	Total Nbre	%
Particuliers	226	240	466	932	67.0
Entreprise	21	25	63	109	7.8
Recherchiste	48	34	22	104	7.5
Média	19	34	20	73	5.3
Association	18	41	58	117	8.4
Autres	18	19	19	56	4.0
Total	**350**	**393**	**648**	**1391**	**100.0**

*Étant donné que, dans toutes les demandes de renseignements personnels et de rectification, l'auteur de la demande est un particulier ou son mandataire autorisé, tous les auteurs de demandes sont traités comme des particuliers.

Observation de la loi

Appels

L'alinéa 58 (2) b) de la loi exige que le commissaire procède à une évaluation du degré d'observation de la *Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* par les institutions. En 1990, les ordonnances et recommandations du commissaire et du commissaire adjoint résultant des enquêtes ont continué d'orienter les institutions quant à l'interprétation de leurs responsabilités en vertu de la loi.

Décisions rendues sur des appels

On trouvera ci-dessous la description de certaines ordonnances rendues en 1990 qui définissent des obligations des institutions en matière de procédure et qui concernent l'observation de la loi par les institutions.

L'ordonnance n° 158 énonce la responsabilité de l'institution qui refuse de donner accès à la totalité ou à une partie d'un document en vertu de l'article 26 de la loi. Le commissaire y déclare que, dans son avis de refus aux termes du sous-alinéa 29 (1) b) (ii), l'institution doit fournir à l'auteur de la demande des renseignements concernant les circonstances sur lesquelles la personne responsable fonde son refus d'accès. Le degré de précision avec lequel le document en cause est décrit influera sur la quantité de détails requis dans l'exposé des motifs et réciproquement. Si l'on donne ces renseignements à l'auteur de la demande, celui-ci sera en mesure de prendre une décision raisonnablement avertie quant à l'éventualité de faire appel de la décision de la personne responsable.

L'ordonnance n° 164 traite de la question de savoir si une institution a le droit, lorsqu'une demande est faite conformément à la loi, d'accorder à l'auteur de la demande un accès conditionnel au document. Dans cet appel, l'institution a donné à l'appelant une copie du document demandé. Toutefois, dans une lettre d'envoi, la personne responsable déclarait clairement que le document était communiqué à l'appelant à la condition que celui-ci soit le seul à s'en servir : il lui était interdit de le communiquer à d'autres personnes. Dans son ordonnance, le commissaire déclare que, sauf l'alinéa 21 (1) e), qui renvoie à l'accès à des renseignements personnels à des fins de recherche, la loi ne renferme aucune disposition qui autorise la personne responsable à accorder un accès conditionnel à un document, dans une décision officielle en réponse à une demande présentée aux termes de la loi. La loi envisage que, si un accès est accordé à l'auteur d'une demande, cet accès est universel et que, sous réserve des limites imposées par d'autres lois, comme celles qui interdisent la diffamation écrite ou verbale, aucune restriction ne peut être imposée à l'utilisation que l'auteur de la demande peut faire du document.

L'ordonnance n° 189 traite de la responsabilité de l'institution qui proroge le délai de 30 jours imparti à l'article 26 pour répondre à une demande d'accès présentée aux termes de la loi. Le commissaire adjoint déclare que l'institution est tenue de fournir les motifs précis et détaillés invoqués pour proroger le délai en vertu du paragraphe 27 (1) de la loi. Bien que, dans certains avis de prorogation de délai, il ne soit peut-être pas possible de préciser les documents en cause (par exemple, une prorogation peut être nécessaire justement pour préciser les documents qui répondent à la demande), l'exigence que l'auteur de la demande reçoive un avis de prorogation de délai entraîne comme conséquence nécessaire que l'avis donne une certaine description des documents. Le degré de précision avec lequel le document est décrit influera sur la quantité de détails requis dans l'exposé des motifs et réciproquement.

L'ordonnance n° 202 tente de déterminer si la loi interdit à l'auteur d'une demande de présenter la même demande à plusieurs reprises. Le commissaire adjoint déclare que, si l'auteur d'une demande présente la même demande une seconde fois, l'institution doit y répondre et rendre une décision comme s'il s'agissait d'une nouvelle demande. Cette décision peut être la même que

la première ou être différente de celle qui a été d'abord rendue, sans égard au fait que les documents en cause peuvent être les mêmes.

Enquêtes par suite d'un appel

En 1990, neuf enquêtes ont été entreprises pour résoudre des questions qui ont surgi au cours des appels. On en trouvera les grandes lignes ci-dessous.

L'appel 880099 (ordonnance n° 52) touchant la suffisance des procédures utilisées par l'institution pour garder le contrôle des notes ou transcriptions des sténographes judiciaires engagés pour couvrir les audiences orales menées par l'institution a soulevé un certain nombre de questions. Dans l'ordonnance n° 52, le commissaire demande à son service de la vérification de mener une enquête approfondie sur ces procédures pour s'assurer qu'elles sont conformes aux dispositions de la loi.

L'enquête du service de la vérification a été terminée en 1990 et un rapport a été envoyé à l'institution. Le rapport évalue la suffisance des procédures utilisées par l'institution quand elle engage des services de sténographes judiciaires pour des audiences orales. Il constate des insuffisances dans les domaines suivants :

- obtention de transcriptions des audiences,
- énoncé de politiques de conservation et de méthodes de déclassement relatives aux documents ayant trait aux audiences,
- mesures matérielles de sécurité prises par l'institution et par les services de sténographie relativement aux documents ayant trait aux audiences.

Le rapport recommande des moyens permettant d'améliorer les procédures pour assurer leur conformité aux dispositions de la partie III de la loi touchant la protection de la vie privée. Les recommandations reposent sur l'hypothèse que les services de sténographie, et non l'institution, conservent la garde matérielle des notes et enregistrements des audiences et que les services de sténographie produisent des transcriptions sur demande.

Le rapport recommande que l'institution conclue des ententes écrites avec tous ses services de sténographie de l'extérieur. Ces ententes :

- traiteraient de questions comme l'obtention de transcriptions, ainsi que la conservation, le déclassement et la sécurité des renseignements personnels en possession des services de sténographie, et
- assureraient que l'institution observe les exigences de la loi, des règlements en application de la loi et des lignes directrices émises par le Conseil de gestion du gouvernement aux termes du paragraphe 40 (4) de la loi et de la *Loi sur les archives publiques*.

Le bureau du commissaire est en train de rédiger des lignes directrices sur l'utilisation de comptes rendus in extenso pour diverses audiences administratives en vue de leur distribution à tous les tribunaux administratifs provinciaux.

Enquêtes par suite de plaintes

En 1990, 69 enquêtes ont été entreprises par suite de plaintes de particuliers qui faisaient valoir qu'il y avait eu atteinte à leur vie privée, ou qu'une institution avait enfreint une disposition de la loi. La plupart de ces plaintes visent des situations dans lesquelles un particulier estime qu'une institution a indûment divulgué des renseignements personnels. Un certain nombre de ces cas sont évoqués ci-dessous.

Une plainte traitait de la pratique du ministère de la Santé de demander le numéro personnel du RAMO du médecin lorsque celui-ci demande un numéro de facturation du RAMO. Il a été décidé que le ministère n'était pas habilité à recueillir ce renseignement personnel et, par suite de l'enquête, le ministère a abandonné la pratique de demander aux médecins leur numéro personnel du RAMO.

Dans un autre cas, un membre du corps enseignant d'un collège communautaire prétend que la publication d'un sondage d'évaluation des enseignants auprès des étudiants constitue une atteinte à sa vie privée. Les résultats de l'évaluation ont été envoyés aux membres du corps enseignant, indiquant le nom des professeurs, les cours qu'ils donnent et la moyenne de points qui leur sont attribués. Il a été décidé qu'effectivement la divulgation de ces renseignements personnels violait la loi. Par suite de la plainte, le collège a suspendu le sondage et informé le bureau du commissaire qu'il purgeait la base de données produite à l'aide des renseignements recueillis dans le cadre du sondage.

Un employé d'Ontario Hydro se plaint au bureau du commissaire de la pratique de l'institution lui demandant d'inscrire son numéro d'assurance sociale sur sa feuille de présence. Par suite de notre enquête, Ontario Hydro s'est engagée à supprimer de ses formulaires les mentions imprimées relatives au sexe et au numéro d'assurance sociale.

Une autre plainte est déposée par une employée d'une école relevant du ministère de l'Éducation, qui prétend que d'autres membres du personnel ont indûment divulgué à un enquêteur privé des renseignements personnels concernant ses antécédents professionnels et son assiduité. À la suite de notre enquête, nous avons conclu que les renseignements en question n'avaient pas été consignés et n'étaient donc pas couverts par la loi. Nous avons toutefois déclaré, à titre de mise en garde, que, même s'il ne s'agissait pas de renseignements consignés, les employés devaient prendre garde à ne pas divulguer de renseignements qui, s'ils étaient consignés, donneraient lieu à une divulgation interdite aux termes de la loi.

Dans une cause concernant un hôpital administré par le ministère de la Santé, le plaignant prétend que le ministère a indûment contacté un tiers pour une vérification des références à laquelle le plaignant n'a pas consenti. L'enquête a confirmé les allégations du plaignant et notre rapport a recommandé que l'institution adopte une politique officielle sur la divulgation de renseignements personnels dans le cadre des demandes de références pour des employés ou d'anciens employés.

Enfin, une autre plainte vise l'apposition d'un tampon par le ministère des Services correctionnels sur le courrier expédié par un détenu. Nous avons constaté que l'établissement correctionnel avait apposé sur un certain nombre de lettres du détenu un tampon portant le nom du centre. Par suite de cette enquête, la pratique en question a été abandonnée et un avis a été envoyé à tout le personnel concerné du ministère pour l'informer des procédures à suivre.

Examen de l'observation de la loi

En vue d'observer les dispositions de la loi en matière de protection de la vie privée, les institutions doivent procéder à un examen approfondi de la façon dont elles recueillent, utilisent, divulguent et détruisent les renseignements personnels dont elles ont le contrôle ou la garde. Elles doivent aussi rajuster leurs pratiques de gestion des documents pour les conformer aux exigences de la loi. Pour produire leur effet, les dispositions de la loi en matière de protection de la vie privée doivent être mises en oeuvre de façon systématique dans la totalité des directions et services de l'institution.

Pour vérifier si la loi est appliquée, le service de la vérification procède à des examens complets d'institutions sélectionnées, choisissant un ou plusieurs secteurs au sein de l'institution et examinant les pratiques de gestion de l'information pour voir si elles sont conformes aux diverses dispositions de la partie III de la loi.

Le premier examen complet entrepris par le bureau du commissaire visait la transmission de renseignements personnels liés au sida dans un certain nombre d'institu ions. Le service de la vérification a examiné les laboratoires de santé publique et la Direction de la santé publique du

ministère de la Santé ainsi que trois circonscriptions sanitaires locales : la circonscription sanitaire régionale du comté de Simcoe, la circonscription sanitaire de North York et celle de East York. L'examen a également porté sur le «Système informatique sur les maladies à déclaration obligatoire», système informatisé qui sert à relier différents organismes.

Les objectifs de l'examen étaient de s'assurer que les renseignements personnels liés au sida étaient :

- recueillis conformément à la loi,
- traités de telle sorte que les documents soient exacts et à jour, comme le stipule la loi,
- conservés et déclassés conformément à la loi et à ses règlements,
- utilisés et divulgués conformément à la loi,
- stockés d'une manière sûre.

L'examen a révélé que, dans la plupart des cas, les diverses institutions se conformaient aux dispositions de la loi en matière de protection de la vie privée. La plupart des recommandations formulées par suite de l'examen traitaient du renforcement des procédures administratives et opérationnelles en vue d'assurer une application plus efficace des dispositions de la loi en la matière.

Les recommandations suivantes sont parmi les plus importantes :

- recourir à des services de messagerie fiables plutôt qu'au service postal ordinaire pour envoyer tous les résultats de tests de dépistage du VIH,
- faire en sorte que les institutions aient des politiques de conservation et de déclassement des documents qui soient conformes aux exigences de la loi et de ses règlements,
- veiller à ce que l'on obtienne le consentement approprié du patient de procéder aux tests de dépistage des anticorps anti-VIH,
- veiller à ce que, sur certaines formules, on demande seulement les renseignements personnels nécessaires,
- établir des systèmes d'acheminement pour les transferts de renseignements personnels liés au sida au sein de l'institution et entre les institutions,
- modifier la *Loi sur la protection et la promotion de la santé* pour autoriser expressément les médecins-hygiénistes à recueillir indirectement des renseignements personnels sur les contacts des particuliers atteints de maladies transmissibles,
- veiller à ce que les endroits où sont gardés des renseignements personnels liés au sida soient verrouillés et que leur accès soit réservé au personnel autorisé;
- exiger que le ministère de la Santé ne demande pas de lui rapporter le nom d'une personne atteinte du VIH,
- exiger que le ministère de la Santé abandonne sa collecte d'identificateurs individuels en rapport avec les renseignements personnels liés au sida.

Un deuxième examen complet a eu lieu au Centre d'entreposage des dossiers du ministère des Services gouvernementaux, qui est le dépôt utilisé par les organismes publics pour entreposer leurs dossiers inactifs. Le Centre d'entreposage des dossiers joue un rôle central dans le processus d'extraction des documents institutionnels et dans la sécurité des dossiers dont un grand nombre renferment des renseignements personnels. L'examen visait surtout le transfert, la récupération, le retour et le déclassement des documents institutionnels en 1989.

Il y a lieu de souligner que les institutions conservent la garde et le contrôle de leurs documents, même après le transfert des documents au Centre d'entreposage des dossiers, jusqu'à leur destruction ou leur transfert aux Archives publiques de l'Ontario. Pour évaluer entièrement les pratiques du Centre d'entreposage des

dossiers, il a donc fallu examiner les systèmes de gestion des documents d'un certain nombre d'institutions pour déterminer dans quelle mesure ces systèmes sont harmonisés avec ceux du Centre d'entreposage des dossiers.

On a choisi quatre institutions : le ministère du Procureur général, le ministère du Logement, la Commission des accidents du travail et les Archives publiques de l'Ontario. Les examens des trois premières institutions ont été réalisés en 1990.

Les examens ont conclu que, même si les systèmes de gestion des documents de ces institutions fonctionnaient plutôt bien, il était justifié d'apporter certaines améliorations aux procédures administratives et opérationnelles.

Une des recommandations les plus significatives auxquelles l'examen a donné lieu préconise que les institutions appliquent les dispositions de la loi en matière de divulgation concernant les renseignements personnels dont elles ont le contrôle, en dépit du fait que ces renseignements peuvent être matériellement situés au Centre d'entreposage des dossiers.

Une autre recommandation propose que lorsqu'elles demandent des documents au Centre d'entreposage des dossiers, les institutions fournissent plus de détails pour en faciliter la récupération. Précisément, il a été recommandé que les institutions fournissent plus de renseignements dans leur calendrier des délais de conservation en vue de faciliter l'entreposage, la récupération et la destruction définitive des documents envoyés au Centre d'entreposage des dossiers.

L'examen des Archives publiques de l'Ontario a suscité un certain nombre de questions particulières au mandat de cette institution. On prévoit qu'elles seront résolues au début de 1991.

Recommandations du commissaire et des commissaires adjoints

Conformément à l'alinéa 58 (2) c) de la loi, le commissaire est tenu de faire des recommandations quant aux pratiques d'institutions particulières. On trouvera ci-dessous quelques recommandations du commissaire et des commissaires adjoints.

Dans l'ordonnance n° 146, l'appelant demandait accès à ses dossiers de santé sur une période de quatre ans. L'institution a identifié deux secteurs dans lesquels les documents avaient des chances de se trouver. À la suite de recherches dans ces deux secteurs, l'institution a fait savoir à l'appelant qu'on ne pouvait lui donner accès aux documents parce que ceux-ci n'existaient pas. Le commissaire a chargé un vérificateur de la conformité d'examiner les mesures prises par l'institution en vue de localiser les documents demandés. Bien que l'on n'ait pas trouvé de nouveaux documents et que l'appel ait été rejeté, le commissaire a exprimé ses inquiétudes au sujet du système de conservation des documents et demandé à l'institution de rédiger des lignes directrices sur la conservation des renseignements personnels qu'elle détient. Ces lignes directrices aideront l'institution à faire en sorte que les renseignements personnels dont elle a la garde ou le contrôle soient conservés pendant la période indiquée dans les tableaux de conservation des documents de l'institution.

Dans l'ordonnance n° 181, l'appelant demandait accès à des copies de tous les communiqués de presse concernant les gagnants de loterie au cours des six derniers mois. L'institution a refusé l'accès, faisant valoir que les communiqués avaient été remis aux organes de diffusion locaux pour que ceux-ci les publient à leur discrétion. L'institution a ultérieurement changé le fondement de sa décision de refuser l'accès au document, faisant valoir que la divulgation des documents constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée des gagnants de loterie. Le commissaire adjoint a accueilli ce dernier argument et

entériné la décision de l'institution de ne pas divulguer les documents. Il a, de même, recommandé que l'institution réexamine sa pratique de donner au public le nom et le lieu de résidence des gagnants de loteries déterminées, en l'absence du consentement des gagnants, pour décider si cette pratique est conforme à la loi.

Dans l'ordonnance n° 182, l'appelant demandait accès à toute la documentation relative à une plainte de harcèlement sexuel portée contre lui. L'institution avait accordé un accès partiel aux documents, à l'exception de renseignements personnels d'autres particuliers et de renseignements susceptibles d'entraver l'enquête en cours à ce moment-là. En soupesant les intérêts de l'appelant et ceux des parties concernées, le commissaire adjoint a tranché en faveur de l'appelant et ordonné à l'institution de divulguer les renseignements.

Comme la nature même d'une enquête sur le harcèlement sexuel suscite des préoccupations à la fois du point de vue de l'accès et du point de vue de la protection de la vie privée, le commissaire adjoint a fait plusieurs recommandations touchant la façon dont ces enquêtes doivent être menées. Si ces recommandations sont suivies, elles aideront l'institution à faire en sorte que le plaignant, la personne dont on se plaint, et tout témoin qui peut être entendu soient traités en toute équité.

ARTICLE 59: AUTRES ACTIVITÉS

Examen triennal

À l'occasion de l'examen triennal de la *Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* visant les institutions provinciales, le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a rédigé un mémoire destiné au Comité permanent de l'Assemblée législative. Ce mémoire comprenait un document intitulé «Suggested Changes to the Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987», décrivant ses propositions.

Le rapport énonce trois types de modifications proposées à la loi. Le premier consiste en des modifications sur des points techniques visant, dans une large mesure, à rectifier une rédaction défectueuse de la loi, mais qui ne touchent pas aux droits de fond. Le deuxième type de modifications proposées consiste en des classifications susceptibles de modifier des droits de fond. Elles sont estimées nécessaires pour un meilleur fonctionnement de la loi. La troisième partie du rapport énonce en détail des modifications de politiques qui touchent les droits de fond et peuvent donner lieu à des changements dans la façon dont les décisions sont prises. On trouvera ci-dessous plusieurs suggestions de modifications de politiques qui visent des dispositions de fond de la loi.

Le paragraphe 52 (6) de la loi donne à la personne responsable d'une institution le pouvoir d'exiger que le commissaire inspecte un document au ministère ou à l'organisme en cause. L'usage veut que, dans la grande majorité des appels, l'institution envoie aux bureaux du commissaire une copie du document en cause. Il est toutefois possible, étant donné le libellé actuel de la loi, que la personne responsable exige que le commissaire et son personnel examinent tous les documents relatifs à chaque appel dans les locaux du ministère. Cela n'est pas pratique et n'est certainement pas l'intention du législateur. Le bureau du commissaire propose donc une modification de cet article pour restreindre la consultation sur place des documents à des circonstances exceptionnelles dans lesquelles il ne serait pas pratique de reproduire le document en raison de sa longueur ou de sa nature.

La loi stipule que, si une institution ne répond pas à une demande d'accès dans le délai de 30 jours imparti, la personne responsable est réputée avoir refusé l'accès au document. Toutefois, si le refus réputé est porté en appel, aucune sanction n'est prévue pour l'omission d'observer le délai imparti, aussi l'institution n'est-elle guère encouragée à l'observer. Pour combler cette lacune, le bureau du commissaire propose que l'on ajoute à la loi un paragraphe permettant au commissaire, en cas de refus réputé, d'exiger que la personne responsable renonce aux frais qu'elle pourrait normalement percevoir.

Dans son énoncé des diverses dispositions sur la protection de la vie privée, la loi est pour une bonne part muette quant à l'obligation d'une institution de veiller à la sécurité des renseignements personnels. Étant donné que les institutions doivent se pencher sur des questions en rapport avec la sécurité pour observer intégralement les dispositions de la loi en matière de protection de la vie privée, le bureau du commissaire estime qu'il y aurait lieu que le législateur reconnaisse explicitement cette obligation dans la loi.

L'exposé du bureau du commissaire comporte aussi une proposition de modification qui exigerait de garder confidentielle toute correspondance adressée au bureau du commissaire par des mineurs ou des personnes placées dans des établissements correctionnels ou psychiatriques. Le besoin de conserver un caractère confidentiel à cette correspondance est vital et fera en sorte que ces personnes soient pleinement en mesure d'exercer les droits que la loi leur confère.

L'utilisation de listes d'envoi postal constitue une question importante. Des organismes dressent presque couramment des listes de noms et adresses de particuliers pour diverses fins, mais principalement pour des raisons commer-

ciales. Bien que la partie III de la loi reconnaisse et protège la vie privée en restreignant l'utilisation et la divulgation de l'information, la protection ne s'étend pas assez loin pour englober les listes d'envoi postal. Le bureau du commissaire propose que l'on ajoute à la loi un alinéa qui inclurait les listes d'envoi postal dans la catégorie des renseignements dont la divulgation est réputée constituer une atteinte injustifiée à la vie privée.

Le mémoire comprend un certain nombre de recommandations visant l'élargissement des pouvoirs du commissaire.

Le bureau du commissaire recommande que le commissaire soit autorisé dans des circonstances particulières à proroger le délai imparti pour le dépôt d'un avis d'appel au-delà de 30 jours. À notre avis, à condition que l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire soit limité aux cas exceptionnels, les principes fondamentaux de la loi seront mieux servis par l'autorisation expresse donnée au commissaire de proroger le délai. Les soucis d'équité et de justice devraient l'emporter sur la stricte observation des délais impartis.

Le bureau du commissaire propose également que l'on se penche sur les deux modifications connexes suivantes. En premier lieu, bien que la loi stipule que le commissaire peut rendre une ordonnance en résolution d'un appel, elle ne déclare pas explicitement qu'une mesure ou une décision du commissaire est concluante et sans appel. L'examen des délibérations qui ont entouré l'adoption initiale de la loi montre clairement que le législateur avait l'intention de donner au commissaire un pouvoir de décision définitif dans le cas des appels. Le bureau du commissaire propose d'insérer dans la loi une disposition expresse à cet effet, du genre que l'on appelle couramment «clause restrictive».

En second lieu, le bureau du commissaire recommande que l'on accorde au commissaire le pouvoir exprès, dans des circonstances exceptionnelles, de reconsidérer une décision ou de révoquer une ordonnance. Cela lui donnerait la souplesse nécessaire pour redresser l'issue d'un appel lorsqu'une erreur a été commise et éliminerait le besoin d'une révision judiciaire.

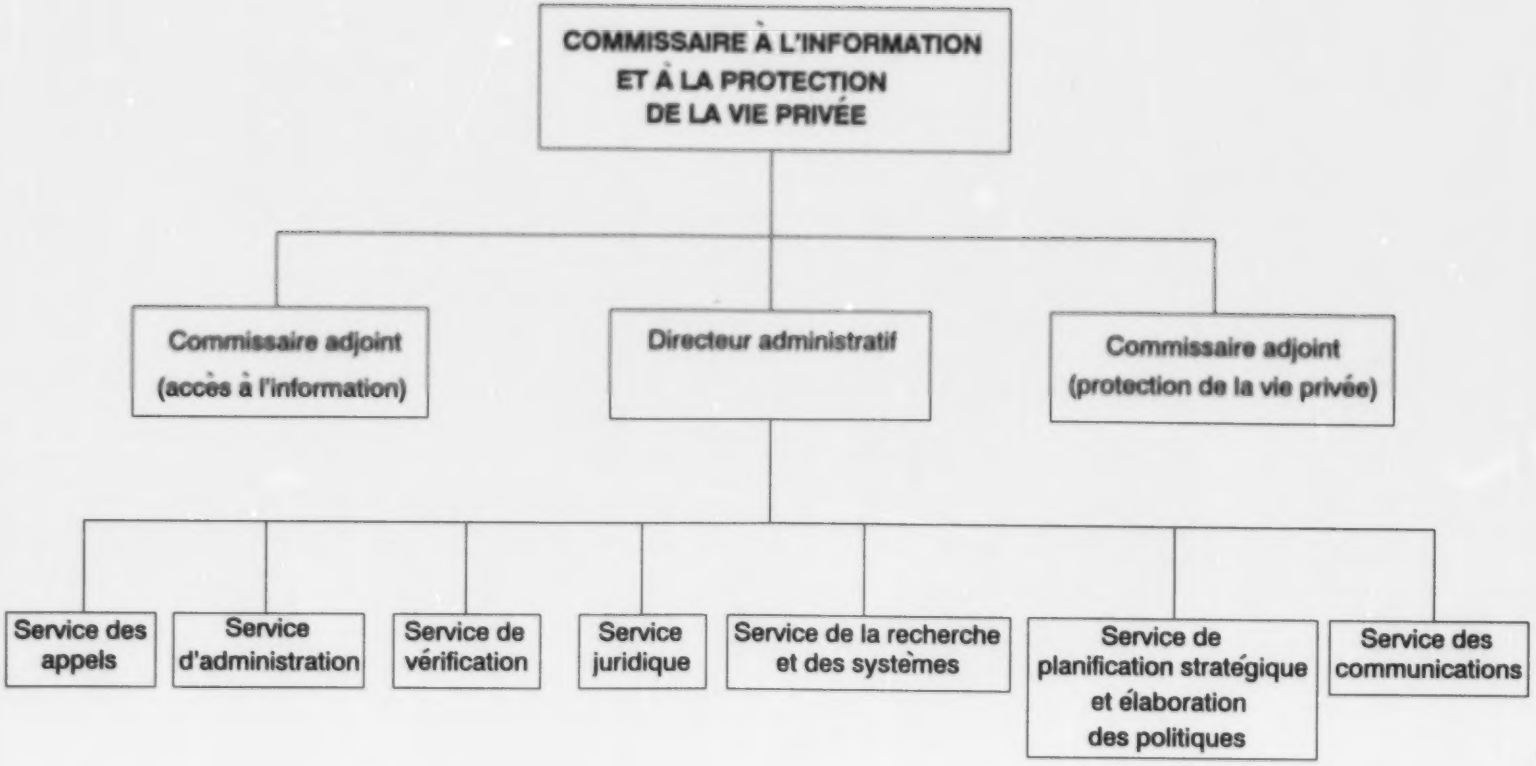
Ces deux modifications proposées sont conformes à celles que l'on trouve dans la loi habilitante à l'intention de tribunaux s'acquittant de fonctions comparables à celles du commissaire.

Le bureau du commissaire recommande aussi que la loi donne au commissaire le pouvoir explicite de faire des enquêtes et examens sur les activités d'institutions susceptibles de violer les principes de la loi en matière de protection de la vie privée. La loi impose au commissaire l'obligation de s'acquitter de certaines fonctions qui requièrent implicitement le pouvoir d'enquêter sur des plaintes et d'examiner les pratiques de gestion des renseignements des institutions. La modification proposée codifie ce pouvoir, en se fondant sur les pratiques d'autres territoires de compétence qui ont des lois analogues touchant la protection de la vie privée.

En dernier lieu, le bureau du commissaire propose un élargissement des pouvoirs du commissaire de rendre des ordonnances en matière de protection de la vie privée. À l'heure actuelle, ces pouvoirs se limitent à ordonner à une institution de cesser la pratique de recueillir des renseignements personnels ou de détruire ses dossiers. Le bureau du commissaire croit que ce pouvoir n'est pas suffisant pour assurer la gestion pertinente des renseignements personnels et que le commissaire devrait avoir également le pouvoir d'ordonner à une institution de cesser une pratique d'utilisation, de divulgation ou de conservation qui contrevient à la loi.

ANNEXE A

ORGANIGRAMME


COMMISSAIRE À L'INFORMATION ET À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE
Commissaire adjoint (accès à l'information)
Directeur administratif
Commissaire adjoint (protection de la vie privée)
Service des appels
Service d'administration
Service de vérification
Service juridique
Service de la recherche et des systèmes
Service de planification stratégique et élaboration des politiques
Service des communications

ANNEXE B

ÉTATS FINANCIERS
1989-90

Ontario

OFFICE OF THE PROVINCIAL AUDITOR
BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

Box 105, 15th Floor, 20 Dundas St. West
Toronto, Ontario M5G 2C2
(416) 974-9866 Facsimile (416) 324-7012

C.P. 105, 20, rue Dundas ouest, 15e étage
Toronto (Ontario) M5G 2C2
(416) 974-9866 Télécopieur (416) 324-7012

Au commissaire à l'information et à la protection de la vie privée
et au président de l'Assemblée législative

J'ai vérifié l'état des dépenses du bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée pour l'exercice terminé le 31 mars 1991. Cet état financier est la responsabilité de la Commission. Ma responsabilité se borne à exprimer une opinion sur l'état financier d'après ma vérification.

J'ai effectué ma vérification conformément aux normes généralement reconnues qui exigent que je planifie et effectue une vérification pour m'assurer que l'état financier ne comporte aucune déclaration inexacte de faits importants. Une vérification s'effectue au moyen d'examens, de tests et de preuves justifiant les sommes et l'information dans l'état financier. Il faut également effectuer une évaluation des principes comptables utilisés et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'évaluer la présentation générale de l'état financier.

À mon avis, le présent état financier présente fidèlement, dans tous les aspects importants, les dépenses de la Commission pour l'exercice terminé le 31 mars 1991, selon les principes comptables décrits à la note 2 de l'état financier.

J.F. Otterman

Le vérificateur provincial adjoint,
J.F. Otterman, F.C.A.

Toronto, Ontario
le 14 mai 1991

BUREAU DU COMMISSAIRE À L'INFORMATION ET À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

État financier
pour l'année terminée le 31 mars 1991

BUREAU DU COMMISSAIRE À L'INFORMATION ET À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

État des dépenses pour l'année le 31 mars 1991 (note 3)

	1991 $	1990 $
Salaires et traitements	3,101,987	2,105,291
Avantages sociaux (note 4)	414,124	263,774
Transport et communications	140,164	89,751
Services	1,097,453	573,949
Fournitures et matériel	834,456	364,174
	5,588,184	3,396,939

Voir les notes afférentes à l'état financier.

Approuvé par:

Tom Wright

Le commissaire à l'information et à
la protection de la vie privée de l'Ontario

BUREAU DU COMMISSAIRE À L'INFORMATION ET À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

Notes afférentes à l'état financier
31 mars 1991

1. GÉNÉRALITÉS

Le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée veille à ce que les diverses institutions du gouvernement de l'Ontario et les institutions municipales se conforment à la *Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et à la *Loi de 1989 sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* et respectent les normes de protection de la vie privée énoncées dans lesdites lois. À titre de commissaire, il peut étudier les décisions prises par lesdites institutions qui refusent à un particulier l'accès à des renseignements. Après examen des circonstances de l'appel, il a le pouvoir final de refuser ou d'ordonner la divulgation des renseignements demandés.

2. PRINCIPES COMPTABLES IMPORTANTS

a) Méthode de comptabilité

Le Bureau utilise une méthode de comptabilité de caisse modifiée permettant une prolongation de 30 jours pour acquitter les dettes engagées au cours de la période qui vient de se terminer.

b) Immobilisations

Les dépenses en immobilisations sont imputées à l'exercice au cours duquel elles sont engagées.

3. DÉPENSES

Les dépenses sont acquittées à même les fonds affectés par l'Assemblée législative de l'Ontario.

4. RÉGIME DE RETRAITE

Le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée offre des rentes de retraite à ses employés permanents en leur permettant de participer à la Caisse de retraite des fonctionnaires établie par la province de l'Ontario. Les rentes de retraite pour le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée sont offertes par l'entremise du Compte des allocations de retraite des députés à l'Assemblée législative. Les cotisations versées par le Bureau à ladite Caisse et audit Compte au cours de l'année s'élèvent à 202 700 $ (1990 - 116 800 $) et font partie des avantages sociaux des employés dans l'État des dépenses. Cette somme comprend les cotisations actuelles et les versements supplémentaires pour couvrir la part du Bureau de la dette non provisionnée estimative de la Caisse au 1er janvier 1990. Ces versements supplémentaires continueront au cours des 40 prochaines années.